

Elections législatives et sénatoriales au prisme de la construction européenne

Pierre Bréchon

▶ **To cite this version:**

Pierre Bréchon. Elections législatives et sénatoriales au prisme de la construction européenne. Université populaire européenne de Grenoble, May 2017, Grenoble, France. halshs-01529668

HAL Id: halshs-01529668
https://shs.hal.science/halshs-01529668

Submitted on 6 Jun 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université populaire européenne de Frenoble (UPEG), 30 mai 2017

Elections législatives et sénatoriales au prisme de la construction européenne

Pierre Bréchon, professeur émérite de science politique, Sciences po Grenoble/PACTE

Quelles dynamiques pour les élections législatives ?

Les élections législatives ont lieu tous les 5 ans. Le calendrier en a été modifié en 2001, de manière à ce que les législatives viennent après la présidentielle, en espérant ainsi éviter les cohabitations. Dans ce contexte, le président a en effet de fortes chances d'avoir une majorité parlementaire, dans la dynamique de la première élection qui porte le camp du Président, presque toujours issu d'un grand parti de gouvernement. Son électorat est mobilisé alors que ceux des oppositions, sous le coup de la défaite présidentielle, ressassent leur défaite et règlent des comptes à l'intérieur de leur camp.

Les législatives des 11 et 18 juin 2017 vont-elles connaître l'habituel effet de dynamique présidentielle ? On pourrait en douter parce que, pour la première fois, le Président élu n'est pas soutenu par un grand parti de gouvernement mais par une force nouvelle, encore en construction. Les élections législatives sont organisées dans le cadre de 577 circonscriptions, il n'y a donc qu'une campagne nationale réduite, l'élection se fait aussi selon les enjeux locaux et selon le poids des personnalités en compétition. Des candidats dits de la société civile risquent souvent de ne pas être assez connus pour attirer les électeurs, sauf si la dynamique nationale présidentielle est la plus forte.

Le nouveau Président aura-t-il une majorité parlementaire stable ? Ou le Président et le Premier ministre devront-t-ils la trouver sur chaque projet avec une dose de compréhension de la part d'oppositions constructives ou de soutiens critiques ? Ou encore aurons-nous une cohabitation ? C'est tout l'enjeu de ces élections, très ouvertes.

Pour l'instant, il semble y avoir une dynamique présidentielle depuis le 7 mai :

- Emmanuel Macron a nommé un Premier ministre issu de la droite, ce qui contribue à la diviser,
- la gauche est complètement éclatée,

- les sondages indiquent cette dynamique : les intentions de vote législatif en faveur de La République en marche sont en progression depuis le 7 mai. Aujourd'hui, les instituts enregistrent en sa faveur environ 28-30 % des intentions pour le 1er tour, beaucoup plus que pour les autres partis : LR/UDI autour de 20-22, FN autour de 18-19 %, France insoumise à 12-15 et PS/EELV à 9-12 %. Une telle répartition des suffrages peut donner une majorité de députés LRM, mais tout reste ouvert.

Notons encore que les premiers sondages faits en mai 2017 l'étaient sans connaître les noms des candidats dans chaque circonscription. Maintenant on peut poser une question plus précise d'intention de vote, avec non seulement la liste nationale des partis mais aussi celle des candidats de la circonscription. Cela ne semble pas avoir beaucoup fait varier les sondages, indiquant une tendance à voter davantage selon la ligne politique des candidats que de leur notoriété ou personnalité.

Au moment du second tour, 61 % disaient ne pas souhaiter que le Président dispose d'une majorité absolue de députés à l'issue des législatives. Ce qui signifie que les Français étaient nombreux à ne pas vouloir donner au même homme tous les pouvoirs. Cela ne présageait pas du vote des individus qui peuvent à la fois ne pas vouloir une majorité pour le président et voter pour un candidat de La République en marche.

Si les intentions de vote sont mesurables, le résultat en sièges concernant donc l'essentiel, la composition politique de l'Assemblée, reste très imprévisible car la plupart des sièges sont attribués au second tour. Pour se maintenir, il faut avoir obtenu au moins 12,5 % des inscrits, soit souvent près de 20 % des suffrages exprimés. D'où l'importance de la participation électorale. On a atteint un record d'abstention en 2012 avec 42,8 % d'abstention au premier tour et 44,6 % au second. Si la participation est très forte le 11 juin, il pourra y avoir davantage de triangulaires, voire quelques quadrangulaires au second tour. La participation est nettement plus faible aux législatives depuis qu'elles se déroulent dans la dynamique de la présidentielle. Mais pour 2017, on ne sait pas très bien si les législatives seront, ou non, mobilisatrices. Dans les sondages, l'intérêt pour les législatives semble décliner depuis le 7 mai (selon le sondage légitrack d'Opinionway). Tout se passe comme si la fièvre présidentielle retombait alors que la campagne législative se déroule de plus en plus dans les circonscriptions.

Avec 7882 candidats, presque un record (8444 en 2002), il y aura 13,7 candidats par circonscription : 911 écologistes, 664 extrême gauche, 571 FN, 567 divers droite, 556 France insoumise, 480 Républicains, 461 LRM et 461 PCF, 388 Debout la France, 374 divers gauche, extrême droite 182, Régionalistes 149, UDI 148, Modem 76, PRG 62. Cet afflux est dû pour partie au renouvellement du système partisan, avec des partis nouveaux et des candidats nouveaux. Joue aussi les règles sur le financement public de la vie politique. Reçoivent des subsides pour financer en partie leur fonctionnement tous les partis qui ont obtenu au moins 1 % des suffrages dans 50 circonscriptions. Ce seuil bas favorise la présentation de nombreux candidats.

Les candidats sont à 42 % des femmes (contre 39 % en 2002, 41,6 % en 2007, 40 % en 2012). C'est le PS et les Républicains qui ont les candidats les moins féminisés car ils ont plus de députés sortants qui sont très souvent des hommes (il n'y avait que 27 % de femmes dans l'Assemblée élue en 2012).

On observe beaucoup de renouvellement dans les candidatures, environ 215 députés sortants ne se représentent pas, pour des motifs variés :
- certains se sentent trop vieux et/ou pensent avoir fait trop de mandats successifs,
- d'autres sont atteints par la loi sur le non cumul,
- d'autres encore, bien que jeunes, se disent déçus par leur mandat,
- enfin certains jugent qu'ils n'ont que peu de chances d'être réélus dans la conjoncture du moment).

Les sortants qui sont obligés d'abandonner un mandat en raison de la nouvelle loi sur le non cumul - elle interdit d'être député et en même temps maire, adjoint au maire, président ou vice-président d'une intercommunalité, d'un département ou d'une région - renoncent souvent à leur mandat de député au profit de celui de maire ou de responsable d'exécutif, jugés plus intéressants et gratifiants.

Normalement, pendant le mois de gouvernement « intérimaire », après la présidentielle et avant l'élection de l'Assemblée, le pouvoir met en avant dans les médias des thématiques qui peuvent rapporter des voix. C'est le cas d'une loi sur la moralisation de la vie politique, c'est le cas avec une préparation de la rentrée scolaire avec des classes de CP et CE1 à 12 dans les zones difficiles.

Par contre le lancement des escarmouches sur une ordonnance[1] de dérégulation du contrat de travail est à haut risque. De même qu'une augmentation annoncée de 1,7 point de CSG (sauf pour les petits revenus) pour diminuer les cotisations sociales sur les emplois.

Rappelons le précédent de l'entre-deux-tours législatif de 2007 où le Premier ministre, François Fillon, et son ministre de l'économie, Jean-Louis Borloo, laissaient entendre qu'on pourrait augmenter la TVA (François Fillon évoquait même une augmentation de 5 points) pour faire baisser les charges sociales qui pèsent sur les emplois. La droite avait quand même gagné la majorité absolue mais celle-ci ne fut pas aussi forte qu'espéré au soir du premier tour.

Quelle place joue la construction européenne dans la campagne législative ?

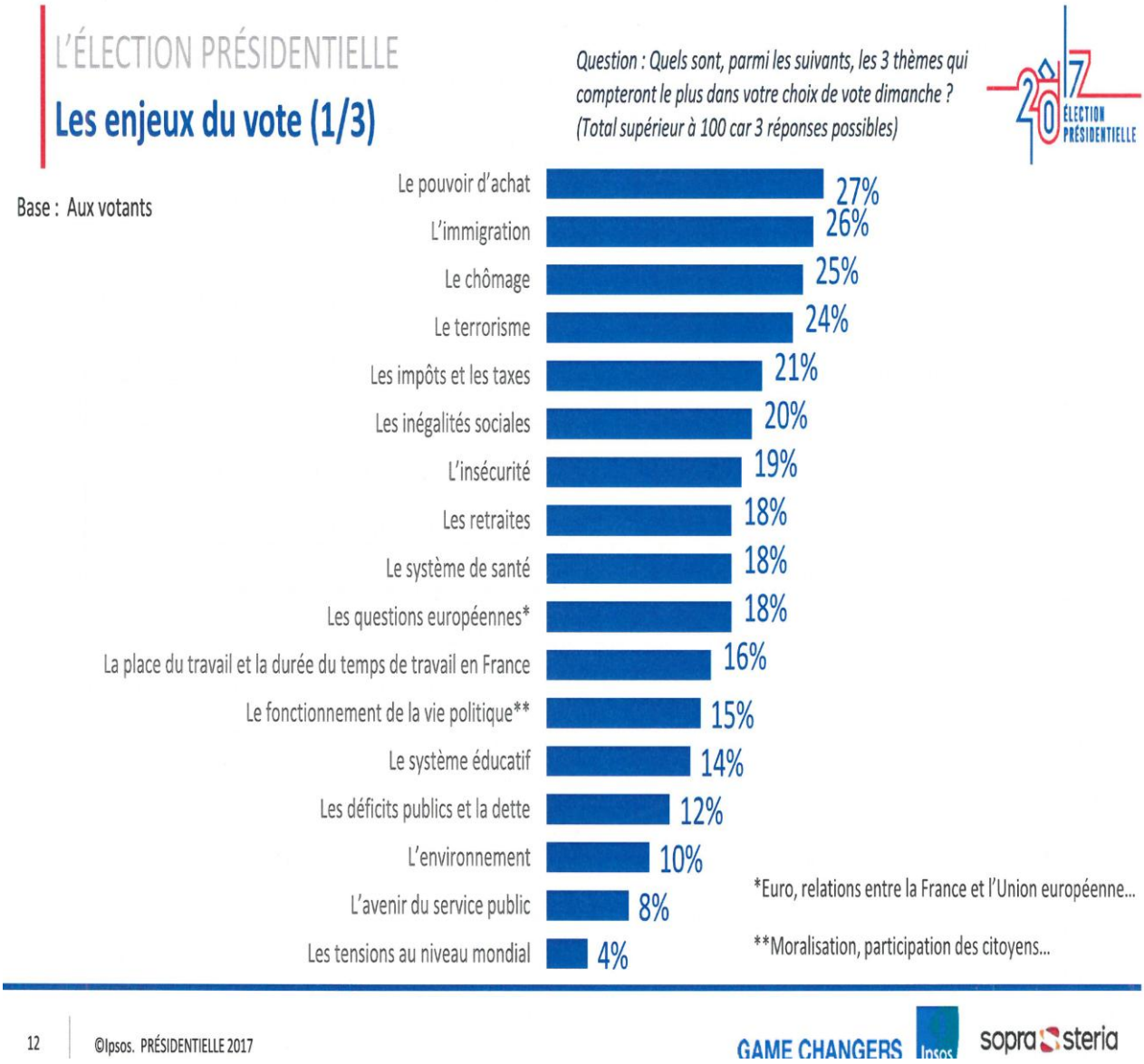
Observons d'abord que la construction européenne joue progressivement une place plus importante dans les campagnes présidentielles. Vu le poids des décisions de l'Union sur les situations nationales, tout candidat est amené à dire ce qu'il propose pour l'UE et pas seulement pour la France. Par exemple, veut-il respecter les critères de convergence demandés par l'UE ? Cherchera-t-il à ramener le taux annuel de déficit public en dessous de 3 % du PIB et de limiter la dette publique cumulée à 60 % du PIB ?

La construction européenne a joué une place sensiblement plus importante dans la campagne présidentielle de 2017 que dans les précédentes. Sur les 11 candidats du premier tour, beaucoup d'eurosceptiques ou d'anti-européens qui ont bénéficié d'un temps de parole important dans la campagne. Mais le président élu était le plus favorable à la construction européenne : une Europe qui permet de peser davantage dans les RI, une Europe qui protège et permet de renforcer la sécurité en Europe, une Europe de la croissance, avec un Parlement, un ministre et un budget de la zone euro (pour les investissements d'avenir et la réponse aux crises)[2].

[1] Législation par ordonnance : le Parlement doit voter une loi d'habilitation qui autorise l'exécutif à légiférer sur un projet déterminé par ordonnance. L'ordonnance est adoptée en conseil des ministres, signée par le président de la République. Elle entre immédiatement en vigueur mais doit être ratifiée par le parlement. Ce qui permet d'aller un peu plus vite et donne a priori moins de pouvoir au Parlement sur le contenu de la loi. Si l'ordonnance n'est pas votée, elle reste en vigueur comme texte réglementaire et peut donc être contestée devant les tribunaux pour disposition contraire à la loi. Ajoutons qu'en matière de législation du travail, il faut normalement consulter les partenaires sociaux avant de présenter un texte au Parlement.

[2] Emmanuel Macron est aussi favorable à la directive sur les travailleurs détachés (salariés envoyés temporairement travailler dans un pays étranger qui doivent être pays selon les salaires du pays d'accueil alors que les charges sociales restent celles du pays de départ). Il veut simplement limiter ces contrats à un an et éviter

Bien qu'on ait parlé de l'UE pendant la campagne présidentielle, ce n'était pas l'enjeu principal pour les électeurs, nettement moins que pouvoir d'achat, immigration, chômage, terrorisme (voir graphique ci-après tiré d'un sondage IPSOS à la veille du premier tour présidentiel).



L'europhile Macron étant opposé au second tour à à l'europhobe Le Pen, l'enjeu européen était très visible pour ce tour décisif. Pour l'élection législative, il l'est beaucoup moins. Les

---

les abus par un meilleur contrôle. Pour éviter une concurrence déloyale entre pays, il faut davantage harmonier les politiques sociales

débats locaux prennent en partie la place des enjeux nationaux et européens : quels projets importants pour la circonscription ?

Des élections sénatoriales très discrètes

Les élections sénatoriales sont toujours très discrètes car elles se déroulent au suffrage indirect. Le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans en septembre. En 2017, ce sera le 24 septembre de manière à élire 170 sénateurs sur un total de 348 membres du Sénat. Ceux qui finissent leur mandat avaient été élus en 2011. Une rumeur a couru en mai 2017 sur un possible report de l'élection à 2018 pour permettre au nouveau pouvoir de faire voter une loi restreignant le nombre de sénateurs. La rumeur ne semble pas devoir être confirmée, l'élection devrait donc avoir lieu en septembre.

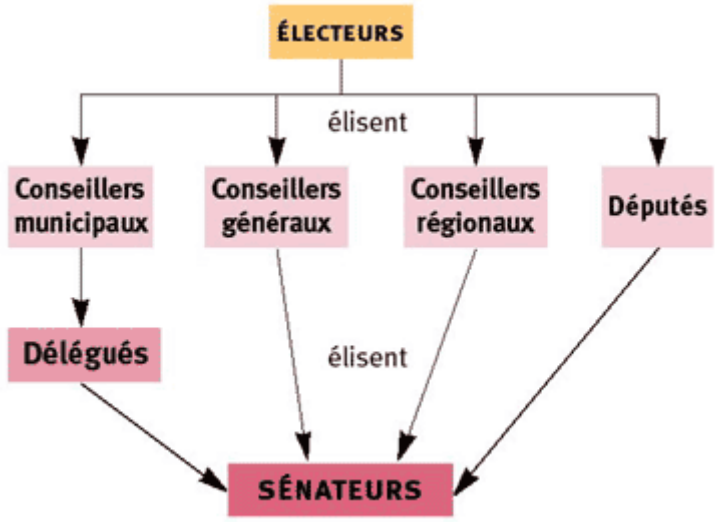
Le corps électoral (environ 162 000 grands électeurs) comporte presque tous les élus (cf. graphique).Les élus municipaux y dominent très largement, à plus de 95 % (délégués du conseil dans les petites communes, tous les conseillers plus des grands électeurs spécialement choisis pour ce scrutin dans les grandes villes).

Il y avait de très fortes inégalités de représentation, les petites communes étaient très surreprésentées dans le corps électoral. Ces inégalités ont été réduites mais n'ont pas disparu. Sous la Vème République, si on exclut la période 1959 - 1968 avec la présidence de Gaston Monnerville[3], radical… plutôt de gauche, nettement antigaulliste, la gauche n'a été majoritaire au Sénat qu'entre 2011 et 2014. En 2011, elle avait profité des très bons résultats de la gauche aux municipales de 2008. En 2014, la gauche perd cette majorité du fait du résultat municipal de 2014, très favorable à la droite. Elle a alors aussi été sanctionnée par certains élus municipaux qui lui reprochent ses réformes territoriales, la baisse des dotations aux communes, la réforme des rythmes scolaires.

Le Sénat est une chambre plus modérée que l'Assemblée nationale, du fait notamment du renouvellement par moitié, qui brise les très forts renouvellements. De plus, des personnalités très connues viennent y terminer leur carrière, faisant bénéficier la représentation nationale de leur sagesse. On y conserve davantage les traditions. A titre d'exemple, il y a toujours un groupe parlementaire radical (RDSE, Rassemblement démocratique et social européen) avec les radicaux de gauche et de droite, comme avant l'éclatement en 1972 du vieux parti de la rue de Valois.

[3] Qui présidait déjà de 1948 à 1958 le Conseil de la République, seconde chambre de la IVème République, aux pouvoirs réduits jusqu'en 1954 (ne votaient plus les lois).

Qui élit les sénateurs ?



Les sénateurs, **élus au suffrage universel indirect**, sont les "élus des élus", puisqu'ils sont élus par les "**grands électeurs**".

Plus précisément, il s'agit d'un **collège électoral** composé, dans chaque département :

- des députés, des sénateurs, des conseillers généraux et conseillers régionaux du département;
- des délégués des conseils municipaux, qui représentent 95 % du collège.

Les sénateurs sont donc essentiellement élus par des conseillers municipaux.

Le nombre de délégués varie selon la population des communes :

- de 1 à 15 délégués dans les communes de moins de 9 000 habitants : tout le conseil municipal (de 29 à 69 délégués) dans les communes de 9 000 à 30 000 habitants
- des délégués supplémentaires dans les communes de plus de 30 000 habitants, à raison d'un délégué par tranche de 1000 habitants au-dessus de 30 000 (abaissé à 800 depuis 2014).

Source : site internet du Sénat (actualisé PB).

Pour les élections sénatoriales, chaque département constitue une circonscription. Le nombre de sénateurs à y élire est dépendant de la population du département. Dans les départements à faible population, il n'y a qu'un ou deux sénateurs à élire et le mode de scrutin y est majoritaire à deux tours. A partir de 3 postes, le mode de scrutin est proportionnel, avec un seul tour de scrutin. Par exemple, l'Isère a six sénateurs. Chaque parti présente six noms sur une liste. En fonction du nombre de voix de chaque liste, on définit qui a des élus. Actuellement il y a 3 sénateurs socialistes, 2 LR et 1 PCF.

Age minimum des candidats : 24 ans (18 ans pour les législatives).

La campagne électorale est très limitée. Les candidats font le tour des cantons/communes du département, ils y invitent les grands électeurs pour discuter à la fois des questions nationales mais aussi locales qui évidemment intéressent beaucoup des élus locaux. Un seul bureau de vote par département, à la préfecture. Dans les départements à scrutin majoritaire à deux tours, le premier se déroule le matin (entre 8h30 et 11 heures) et le second tour l'après-midi (de 15h30 à 17h30), ce qui laisse le temps de discuter entre les deux tours pour décider qui se maintient et qui se désiste (parfois autour d'un repas, certains candidats invitant leur électeurs à déjeuner !). Le vote y est obligatoire (amende de 100 €). Mais de toute façon, il n'y a à peu près pas de risque d'abstention importante, vue la nature du corps électoral (des élus ou des proches d'élus).

Les sénateurs ont moins de pouvoirs que les députés puisque c'est l'Assemblée qui a le dernier mot sur les textes de lois et peut seule voter la censure du gouvernement. Mais le Sénat a à peu près les mêmes pouvoirs que l'Assemblée nationale pour les modifications de la Constitution. De plus une loi organique ne peut modifier le rôle du Sénat sans son accord. Donc le Sénat, cette assemblée discrète, constitue une institution très importante.

Le Sénat contribue certainement à l'amélioration des lois par ses amendements, mais il contribue aussi à la longueur de la procédure d'adoption de la loi. Le jeu en vaut-il la chandelle ? Certains ont proposé de le supprimer (Jean-Luc Mélenchon), d'autres de le réformer (Benoît Hamon) pour en faire une chambre des corps intermédiaires (comme le conseil économique, social et environnemental) à l'instar du projet gaulliste de 1969, d'autres encore proposent seulement de baisser le nombre de membres pour faire des économies (c'est la position d'Emmanuel Macron).

On pourrait aussi soutenir que si on veut maintenir une seconde chambre, il conviendrait de l'élire au suffrage universel direct pour qu'une assemblée dotée de pouvoirs importants ne soient pas seulement élue par les élites municipales, dans une quasi indifférence générale.