

La loi « Paris–Lyon–Marseille » : un scrutin opaque, complexe et peu démocratique



La loi n°82-1170 du 31 décembre 1982, dite « PLM » (Paris–Lyon–Marseille), a fixé un statut particulier aux trois plus grandes villes françaises. Une loi qui offre aux élections municipales un mode de scrutin comparable à la présidentielle américaine.

Avec Virginie
Martin

Le vote se déroule en effet par secteurs (comparables aux différents états américains) ; des secteurs correspondant aux arrondissements à Paris (sauf les quatre premiers qui [sont aujourd'hui regroupés](#)), à Lyon et à des paires d'arrondissements à Marseille.

Lyon et Marseille deviennent de fait des collectivités territoriales à statut particulier. Paris, elle, est à la fois une commune et un département, et dispose d'un statut dérogatoire antérieur à 1982.

Gaston Defferre à la manœuvre

C'est Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur de l'époque, qui porte cette loi. Cette réforme s'inscrit dans le cadre de la politique de décentralisation. Il est en effet question de renforcer, grâce au nouveau mode de scrutin, la démocratie locale en rapprochant le pouvoir municipal des citoyens via des mairies de secteurs. Ces dernières sont dotées de prérogatives particulières et permettent de jouer la carte de la proximité dans ces villes de grande taille.



Portrait pris dans les années 1960 de Gaston Defferre (1910-1986), maire de Marseille et député socialiste des Bouches-du-Rhône. Harcourt/AFP

Mais, au-delà de l'habillage administratif, les [raisons de cette réforme](#) sont aussi éminemment politiques. En effet, Gaston Defferre aurait imaginé ce nouveau mode de scrutin afin d'assurer sa réélection – incertaine – à la mairie de Marseille en 1983. Coté parisien, cette loi permettait au pouvoir mitterrandien en place d'affaiblir la puissance de Jacques Chirac, maire de la capitale et nouveau leader de l'opposition. Deux excellentes raisons donc de faire passer cette loi et de lui offrir les habits de la proximité et de la décentralisation.

Concrètement, cette loi crée un modèle d'organisation à deux niveaux : le niveau central, qui correspond au Conseil de Paris ou aux conseils municipaux de Lyon et Marseille d'une part, et le niveau des secteurs.

Ainsi à Paris, depuis 2019, sont élus 120 conseillers de Paris et 254 conseillers d'arrondissements sur 17 secteurs mais aussi des conseillers métropolitains pour le Grand Paris. À Lyon sont élus, 73 conseillers municipaux et 148 conseillers d'arrondissements dans 9 secteurs. Et enfin à Marseille, 101 conseillers municipaux et 174 conseillers d'arrondissements dans 8 secteurs.

Presque 40 ans après l'adoption et la promulgation de cette loi et après sa première application en 1983, des voix s'élèvent régulièrement pour critiquer le mode de scrutin défini par loi PLM.

Un mode de scrutin qui n'est peut-être pas des plus démocratiques, qui permet de gagner tout en perdant, et qui peut aussi rigidifier les situations politiques, voire favoriser des stratégies territoriales et rendre l'alternance difficile.

Perdre, puis gagner et réciproquement

La loi PLM c'est un peu comme l'histoire d'Hillary Clinton aux USA face à Donald Trump. Un scrutin archaïque qui a fait de Trump son 45^e président, malgré les plus 200000 voix supplémentaires d'Hillary Clinton au niveau populaire. Autrement dit le candidat n'est pas élu directement au suffrage universel, mais sera élu in fine par des grands électeurs.

En France, le scrutin correspond peu ou prou à cela. Même si ce scrutin mixte réservé aux grandes villes en France est un peu plus

fin que la présidentielle américaine. En effet, sur le secteur, la liste arrivée en tête du suffrage reçoit la moitié des sièges de conseillers, l'autre moitié étant distribuée proportionnellement aux scores obtenus, incluant la liste en tête. Une liste qui obtient plus de 50 % des suffrages se voit donc accorder au moins 75 % des sièges au conseil municipal. Aux USA, il suffit de gagner de 0,1 % un État pour que celui-ci (ses grands électeurs) passe en totalité dans un camp.

Malgré un scrutin mixte peut-être plus juste, nous avons déjà connu en France des aberrations de ce type. Et ce dès 1983 ! Gaston Defferre est en effet réélu à la mairie de Marseille avec moins de voix que son adversaire de droite Jean-Claude Gaudin. Cette bizarrerie s'est aussi [produite en 2001](#) pour Gérard Collomb, élu maire de Lyon avec 10 000 voix de moins que la droite ou encore Bertrand Delanoë élu maire de Paris avec 4 000 voix de retard sur la droite.

Ces résultats n'enlèvent peut-être rien à la légitimité de ceux qui sont élus, mais ils sont le produit d'un mode de scrutin particulier qui a certainement fait son temps et qui doit désormais être revu.

Des territoires plus forts que les suffrages

L'anomalie du mode de scrutin réside en fait dans la prime qui est donnée aux territoires par rapport au total des suffrages obtenus. En effet, avec un scrutin classique, il est nécessaire de recueillir 50 % +1 des suffrages, dans la loi PLM, il est nécessaire de compter 50 % +1 des conseillers municipaux. Autrement dit, l'idée est de gagner la moitié des secteurs rapportant le plus de conseillers municipaux.

À Paris, par exemple, le [15^e arrondissement](#) peut rapporter jusqu'à 18 conseillers et 36 conseillers d'arrondissements (soit en tout 54) ; c'est un secteur très important qu'il est donc stratégique de séduire. Gaspard Gantzer, qui a fait campagne sur son seul nom ou quasi, avant de rejoindre Agnès Buzin et LREM, avait d'ailleurs fait un travail de fond dans ce seul arrondissement très porteur.

Plus généralement, dans ce mode de scrutin, des écarts très différents en voix peuvent, d'une circonscription à l'autre, produire le même écart en sièges : toutes les voix n'ont donc alors pas le même poids. Ce qui écorne le principe selon lequel les bulletins de vote se valent.

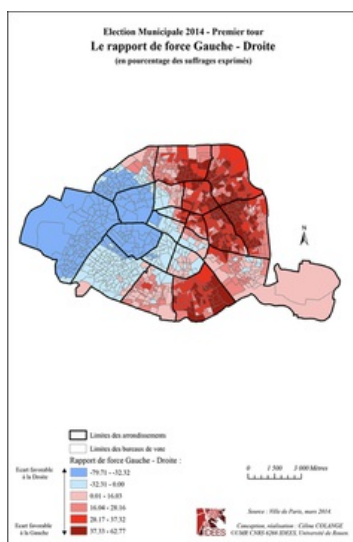
De la stratégie avant toute chose

L'élection du maire peut aussi être remise en question. Car, finalement, il suffit d'être un très bon stratège pour gagner une de ces villes. Il faut occuper le terrain seulement en partie pour potentiellement pouvoir diriger la mairie.

Durant la campagne électorale, les prétendants au titre ont intérêt à avoir des bastions solides et de savoir les conserver.

À Lyon par exemple, il ne servait pas grand-chose à Gérard Collomb en 2014 d'aller faire une campagne agressive dans le très bourgeois quartier de la Tête d'Or. À Paris, il ne sert pas à grande chose à Anne Hidalgo d'aller « perdre » du temps dans le 16^e arrondissement qu'elle lui sait très défavorable.

Pour exemple, en 2014, Claude Goasguen, candidat de droite rafle quasiment tous les conseillers (23 de secteur et 12 municipaux ; soit 35) avec 63 % des suffrages (contre 2 et 1 pour Anne Hidalgo, soit 3). Il est donc préférable d'aller solidifier ses bases comme le 19^e arrondissement, photographie exactement inverse de celle du 16^e arrondissement. L'UMP est à 5 conseillers tout compris contre 35 pour Hidalgo. La carte ci-dessous nous donne une photographie très parlante des répartitions des votes.



Ville de Paris, Author provided

Par conséquent il faut faire campagne dans son camp, quitte à ignorer les quartiers ingagnables, et s'intéresser aux secteurs les plus lourds en nombre de conseillers et regarder s'il n'y a pas des « swing » secteurs à la manière américaine.

Dans ces conditions, Gaudin à Marseille peut être le maire des quartiers sud, et Hidalgo à Paris, la maire du nord-est de la capitale.

Paris, Lyon, Marseille racontées par leurs votes

[Rappelons tout d'abord](#) que le maire est élu en 3 étapes. Tout d'abord il est élu conseiller d'arrondissement ou de secteur dans sa propre circonscription électorale. Il est élu ensuite conseiller municipal par le conseil d'arrondissement ou de secteur dont il est élu et enfin maire par le conseil municipal.

Prenons l'exemple de Jean-Claude Gaudin le maire de Marseille. Il fut tout d'abord élu conseiller de secteur par les habitants des arrondissements 6 et 8 (4^e secteur) en 2008, puis conseiller municipal et enfin maire par les 101 conseillers municipaux de Marseille.

Ce mode d'élection du maire comporte deux problèmes. Le premier est le nombre très faibles d'électeurs votant directement pour le futur maire : reprenons l'exemple de l'élection de Jean Claude Gaudin à Marseille qui en 2008 est élu conseiller de secteur dans le 4^e secteur de Marseille correspondant au 6^e et 8^e arrondissement de Marseille (arrondissements historiquement de droite).

Cette liste, qu'il menait, l'emporta au premier tour avec 52,09 % des suffrages exprimés ce qui correspond à 23 600 voix sur 474 806 inscrits au total sur Marseille et 274 151 votants au premier tour de l'élection municipale de mars 2008. Un maire élu par un nombre si restreint d'électeurs sur une si petite partie de la commune est-il dans les meilleures conditions pour gouverner la ville ? Peut-il être le maire de tous les habitants de sa ville et pas seulement celui des électeurs de son secteur d'origine ?

Sur des territoires aussi vastes et disparates que Marseille, Paris ou Lyon tout doit être fait pour que l'autorité du maire, tout en respectant et renforçant les contre-pouvoirs, s'exerce le plus facilement sur l'ensemble du territoire : la loi PLM ne le permet pas. Elle favorise une stratégie électorale pensée géographiquement.

De même, pour la mobilisation ou l'abstention des électeurs peuvent répondre à des calculs : pour exemple une personne de gauche vivant dans le 8^e arrondissement de Paris, peut considérer que son vote ou son abstention auront le même poids, face à un ras de marée de droite. La mobilisation électorale est alors ici difficile à obtenir.

On comprend aussi pourquoi cette élection fige quelque peu la donne ; une fois en place, le maire met son attention sur les secteurs lui permettant de conserver la mairie, et peut la conserver. Juste en préservant son capital spatial.

D'ailleurs les maires en place sont plutôt réélus : Gérard Collomb par trois fois, Bertrand Delanoë deux fois puis Anne Hidalgo dans la continuité, Jean-Claude Gaudin quatre fois. Une alternance politique difficile voire impossible.

La présence nouvelle de LREM va-t-elle perturber le jeu ? À Marseille la réponse est non, à Lyon c'est plus ambigu compte tenu des protagonistes et à Paris, Agnès Buzyn peut plutôt ennuyer la candidature de Rachida Dati sur des arrondissements comme le 15^e justement.

Mais, comme l'élection se passe en 3 temps via de grands électeurs, des alliances, même contre nature, sont toujours possibles.

Opacité et complexité

C'est là où se pose justement la question de l'opacité. En effet le maire n'étant pas élu au suffrage universel la question de savoir qui sera le maire une fois le scrutin passé n'est pas toujours évidente et peut échapper aux citoyens si les listes en lice ne se sont pas clairement exprimées.

Le maire n'est certes pas non plus désigné au suffrage universel direct dans les communes de plus de 3500 habitants mais le conseil municipal nouvellement élu confie toujours l'écharpe de maire au candidat ayant conduit la liste majoritaire. Dans le cadre de la PLM, le scrutin se déroulant dans plusieurs circonscriptions électorales contrairement aux autres communes de plus de 3500 habitants, le problème est qu'il y a jusqu'à de nombreuses listes et têtes de liste dans ces villes.

Les électeurs peuvent donc être appelés à se prononcer sans savoir clairement pour quel aspirant maire ils votent. Cette opacité poussa, à plusieurs reprises, les listes candidates à faire preuve d'imagination pour contourner le mode d'élection du maire au suffrage indirect.



Le socialiste Gérard Collomb, chef de file de la gauche plurielle pour la mairie de Lyon, lit un quotidien régional titrant sur sa victoire au second tour des municipales, le 19 mars 2001 devant l'hôtel de ville. Eric Cabanis/AFP

C'est le cas en 2001, à Lyon où la liste s'est appelée G.E.R.A.R.D.C.O.L.L.O.M.B. pour « Groupe d'études, de réflexion, d'action, de

réalisation, et de développement par une croissance ordonnée de Lyon et l'organisation de la métropole bimillénaire ». Ils avaient pour le moins gagné en visibilité.

Mais finalement plutôt que de continuer à chercher des noms de liste évocateurs et parlants, imaginer un mode de scrutin transparent et compréhensible par tous serait sûrement plus utile.

Dans ces conditions, on comprend combien les sondages exprimés pour ces villes sont eux aussi d'une grande opacité. Les effets d'annonce masquent un processus complexe qui est construit sur le territoire ; donc il serait peut être plus utile d'annoncer combien de conseillers potentiels tel ou tel candidat peut gagner plutôt que de titrer « Un sondage place Rachida Dati en tête avec 25 % des intentions de vote au 1^{er} tour, devant Anne Hidalgo et Agnès Buzyn » francetvinfo.fr/elections/municipales/municipales-a-paris-un-sondage-place-rachida-dati-en-tete-devant-anne-hidalgo-et-agnes-buzyn_3847487.html. En effet, cette élection n'étant pas au Suffrage universel direct, ce n'est pas exactement comme cela qu'il convient de rapporter ces intentions de vote.

Au total, si divers responsables politiques de droite comme de gauche se sont élevés contre le mode de scrutin prévu par la loi PLM, ceux qui sont en place n'ont aucun intérêt à ce qu'un mode de scrutin plus simple, moins opaque et favorisant un peu plus l'alternance soit mise en place.

Pourtant repenser cette loi doit être un enjeu de vitalité démocratique, alors que la conserver serait un prolongement des arrière-pensées politiciennes de 1982.

Quelles alternatives ?

Aujourd'hui, la nécessité de changer ce mode scrutin pour rapprocher l'élu maire de ses électeurs paraît inévitable.

Les pistes à venir doivent correspondre à 3 critères principaux

- Que l'élection du Maire soit le reflet des suffrages qui ont été exprimés ; de fait le suffrage universel direct doit être rétabli pour cette élection. Conséquemment et logiquement, le/la maire serait obligé-e d'être l'homme ou la femme de toute la ville, et pas seulement d'une partie du territoire au regard de stratégies électoralistes.
- Que la proportionnelle soit revue afin que l'opposition soit plus présente. On pourrait par exemple imaginer l'organisation d'un double scrutin à suffrage universel direct visant à élire directement le maire central en même temps que l'ensemble des représentants de sa circonscription. Ces derniers pourraient être élus sur la base d'une logique plus proportionnelle, et donc baisser la prime majoritaire à 25 % au lieu de 50 % actuellement, on pourrait permettre à la fois l'existence d'une réelle majorité, mais aussi donner à l'opposition un rôle effectif et pas seulement une présence de « témoignage » comme c'est le cas actuellement.
- Que les élus locaux de secteurs soient dotés de vraies compétences et puissent animer la démocratie locale

Dans cet esprit, les conseillers municipaux, de secteurs et conseillers n'éliraient donc plus le maire central. Ainsi, le maire central serait, comme dans les autres villes françaises, élu directement par les citoyens.

La démocratie n'en serait que plus renforcée ; l'alternance redeviendrait une option moins exceptionnelle ; et ce mode de scrutin archaïque pourrait enfin être remisé dans les pages des livres d'histoire.