

Autrices et auteurs

LA RÉDACTION DE
LA GRANDE
CONVERSATION

Un scrutin proportionnel aux élections législatives : oui, mais lequel ?

6 MAI 2022

Le débat sur le mode de scrutin législatif est désormais rouvert. Plusieurs formations politiques militent de longue date en faveur d'une représentation proportionnelle plutôt que majoritaire. Le Président de la République récemment réélu s'est également prononcé en faveur de la proportionnelle. Nul doute que la commission transpartisane sur les institutions, annoncée par Emmanuel Macron, se saisira de ce sujet. Il reste qu'en la matière, il y a loin d'une préférence de principe à la conception précise du mode de scrutin.

Nous ne revenons pas ici sur les avantages du scrutin proportionnel et les critiques dont il peut faire l'objet. Nous ne proposons pas non plus de projections sur les résultats auxquels il pourrait conduire à partir des rapports de force observés dans les récentes élections nationales – exercice réalisé par Terra Nova il y a quelques années et auquel nous renvoyons les lecteurs. Nous nous concentrons en revanche sur ses modalités de mise en œuvre.

Plusieurs questions doivent en effet être tranchées pour passer des intentions aux actes. Et, selon la façon dont elles seront tranchées, le résultat ne sera pas du tout le même : veut-on une dose de proportionnelle (et si oui, laquelle ?) ou bien une proportionnelle intégrale ? veut-on un scrutin de liste nationale, régionale, départementale ? En cas de scrutin mixte (une dose de proportionnelle dans un scrutin « majoritairement majoritaire ») comment veut-on répartir les sièges acquis à la proportionnelle et, de manière plus générale, les « restes » ?

UN SCRUTIN MAJORITAIRE À REVOIR FACE À L'EXIGENCE RENOUVELÉE DE REPRÉSENTATIVITÉ

Les élections législatives se font aujourd'hui au suffrage universel direct selon un scrutin uninominal majoritaire à deux tours dans 577 circonscriptions (la Constitution permet d'en avoir moins, mais pas plus). Pour être élu dès le premier tour, un candidat doit recueillir plus de 50% des suffrages exprimés représentant au moins 25% des électeurs inscrits. Dans le cas contraire, sont qualifiés pour le deuxième tour les candidats ayant recueilli un nombre de suffrages au moins égal à 12,5% des inscrits. Ce qui signifie qu'avec une abstention de 50%, par exemple, il faut avoir recueilli un nombre de suffrages au moins égal à 25% des exprimés pour se qualifier pour le second tour. Dans le cas où aucun candidat n'obtient un nombre de suffrages équivalent à 12,5% des inscrits, ce sont les deux premiers qui sont qualifiés pour le second tour. Dans tous les cas de figure, au second tour, c'est le candidat qui obtient le plus grand nombre de voix qui est élu.

Ce mode de scrutin présente l'avantage, explicitement visé par les concepteurs de la Ve République, de favoriser la formation de majorités fortes et homogènes et, ce faisant, la stabilité du Gouvernement qui en procède, selon le principe « *the winner takes all* ». Un candidat gagnant le scrutin avec 39% des voix au second tour élimine ses deux rivaux ayant recueilli 61% des voix (par exemple, 30% et 31% respectivement). Au final, la représentation des sensibilités minoritaires à l'Assemblée nationale s'en trouve très réduite au profit d'une sur-représentation des sensibilités les plus fortes. Les élus d'un parti ayant totalisé 15% des voix au premier tour peuvent très bien se retrouver 7 ou 8 sièges dans l'hémicycle, soit à peine plus de 1% des sièges. C'est cette distorsion que les partisans d'un scrutin proportionnel de liste mettent régulièrement en cause, l'accusant en outre de favoriser l'hyper-présidentialisation du régime (en garantissant au président une large majorité parlementaire). C'est pourquoi deux présidents de la République successifs se sont engagés à introduire une « dose de proportionnelle » dans le scrutin majoritaire depuis dix ans : François Hollande d'abord et Emmanuel Macron ensuite. Mais le premier en a abandonné le projet en cours de mandat, et le second l'a introduit dans un paquet législatif portant révision de la constitution qui a finalement été bloqué par le Sénat.

RÉFORMER LE MODE DE SCRUTIN : OUI, MAIS COMMENT ?

Si l'on veut, comme beaucoup le demandent désormais, avancer à nouveau dans cette direction, il existe plusieurs façons de conduire la réforme souhaitée. Tout d'abord, le chemin consistant à l'intégrer à une révision de la Constitution ne s'impose pas. Alors que le mode de scrutin est inscrit dans la Constitution de nombreux pays, ce n'est pas le cas en France. Comme la question était très débattue au moment de la rédaction de la Constitution de 1958, le mode de scrutin aux législatives n'y a pas été précisé, et la compétence pour le définir a été réservée au législateur. L'article 24 de la Constitution dispose seulement que le suffrage doit être direct pour les députés et indirect pour les sénateurs. L'article 25 précise qu'une loi organique est nécessaire pour définir des règles importantes telles que le nombre de parlementaires ou la durée de leurs pouvoirs, mais pas pour le mode de scrutin. Il suffit donc d'une loi ordinaire pour modifier le mode de scrutin pour les élections législatives. Dans ce cas, le Sénat ne dispose d'aucun droit de veto (alors qu'il peut s'opposer à une révision constitutionnelle ou à une loi organique qui le concerne). Autrement dit, si le Sénat venait à s'opposer à une modification du mode de scrutin pour les élections législatives, le gouvernement pourrait parfaitement donner le dernier mot à l'Assemblée nationale pour qu'elle statue seule définitivement, dans les conditions prévues à l'article 45 C. Ce qui, compte tenu des réticences exprimées il y a quelques années par le président du Sénat, serait sans doute préférable.

INTRODUIRE LA PROPORTIONNELLE : DEUX SCÉNARIOS POSSIBLES

Ensuite, deux grandes options se présentent.

La première (option A) consiste à introduire une dose de proportionnelle dans le scrutin majoritaire, c'est-à-dire à définir un nombre de sièges qui seront attribués à la proportionnelle tandis que les autres resteront attribués, comme aujourd'hui, selon le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Le nombre de 577 sièges étant un maximum envisagé par la Constitution (article 24), ce premier scénario suppose que les circonscriptions du scrutin majoritaire soient redécoupées en conséquence. Quant aux sièges attribués à la proportionnelle de liste, il faut en préciser l'échelle (nationale ? régionale ?).

La seconde option (option B), de loin la plus simple mais aussi le plus radicale, consiste à attribuer tous les sièges de l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel. C'est l'option dite de la «proportionnelle intégrale». Là encore, il faut en préciser l'échelle : nationale, régionale ou éventuellement départementale.

L'option A relève d'un compromis : conserver pour l'essentiel un scrutin de type majoritaire, mais en l'hybridant d'une part de proportionnelle pour améliorer la représentativité de la chambre des députés sans renoncer complètement à la recherche de majorités fortes et stables. Il s'agit donc d'un système mixte.

Il est à noter qu'un tel système génère deux types de députés : les élus locaux, essentiellement attachés à une circonscription, et les élus « supplémentaires », essentiellement attachés à un parti et désignés sur une base géographique plus large (régionale ou nationale, par exemple). Les premiers assurent, en plus de la représentation de l'ensemble de la nation, une fonction de proximité (ils aident à régler des problèmes locaux, font remonter vers l'Assemblée les attentes et jugements des électeurs, expliquent en retour les positions du gouvernement...) et de courtage des intérêts de leur circonscription. Ils ont, en théorie, un avantage d'ancrage dans le territoire et d'incarnation. Les seconds, élus le plus souvent sur une liste au titre de leur parti, assurent plus fréquemment des fonctions d'expertise sectorielle et sont plus disponibles pour s'investir dans les activités parlementaires car ils ne consacrent pas de temps à l'animation de leur permanence en circonscription. Cette dualisation du corps des députés ne revient pas à instituer des élus de « première classe » et d'autres de « seconde classe » : elle introduit plutôt une forme de complémentarité entre eux. On notera au passage que la proportionnelle redonne une fonction importante aux partis au moment où ils sont le plus affaiblis et le moins populaires (cela vaut plus encore dans l'option B).

DES QUESTIONS QUI DEVRONT ÊTRE TRANCHÉES

La première décision à prendre pour réaliser l'option A est de définir la part de proportionnelle souhaitée : dans la configuration actuelle, une part de 15% (initialement envisagée par François Hollande) équivaut à 87 sièges, une part de 25% à 144 sièges, et une part de 50% à 288 sièges. Au-delà, la dominante majoritaire s'efface au profit d'une dominante proportionnelle.

Poursuivons le raisonnement pour l'option A. Une fois déterminée la « dose de proportionnelle », reste à déterminer l'organisation du scrutin : un seul tour ou deux tours ? S'il n'y a qu'un seul tour, les électeurs votent-ils une ou deux fois ? Un même candidat peut-il figurer sur une liste et être également candidat dans une circonscription ?

Voici trois exemples de mise en œuvre possibles.

- Deux scrutins parallèles (option A1) : on interdit les doubles candidatures ; les députés locaux sont élus localement au scrutin majoritaire à deux tours selon les règles actuelles (éventuellement en révisant à la baisse le seuil de qualification au second tour) ; un scrutin proportionnel de liste a lieu indépendamment pour attribuer les sièges supplémentaires.
- Un premier tour multifonction (option A2) : les scores de premier tour (i) désignent dans chaque circonscription deux candidats (et deux seulement) pour un second tour local ; les mêmes scores agrégés par partis définissent (ii) la base de proportionnalité pour répartir les sièges complémentaires. Quand on doit, par exemple, donner cinq sièges supplémentaires à un parti, on prend les cinq candidats qui ont obtenu le plus de voix parmi l'ensemble des candidats affiliés à ce parti et qui n'ont pas été élus directement dans une circonscription au scrutin majoritaire. L'avantage de ce premier tour multifonction est de laisser inchangée l'expérience pratique du vote pour l'électeur (il continue de glisser un seul bulletin, uninominal, dans l'urne).

- Un seul tour, double vote (option A3) : Chaque électeur dispose de deux voix, qu'il répartit comme il le souhaite entre les candidats. Dans chaque circonscription, le candidat ayant le plus de voix est élu directement. Les élus supplémentaires sont choisis comme précédemment, par parti, suivant les scores obtenus localement.

Que l'on retienne l'option A (mixte) ou l'option B (intégrale), plusieurs questions doivent encore être résolues pour la (part de) proportionnelle. Tout d'abord, on l'a dit plus haut, il faut choisir l'échelle territoriale des listes de candidats choisis à la proportionnelle^[1]. A priori, trois options sont envisageables : listes nationales (comme en 1986), listes régionales (comme aux élections régionales) ou encore listes départementales. Plus on monte vers l'échelle nationale, plus la distance entre électeurs et élus grandit et plus l'ancrage local diminue. Plus on descend vers l'échelle départementale, plus le lien se resserre entre électeurs et élus. Mais les départements étant de taille démographique très variable et les écarts de représentativité entre élus (en nombre d'électeurs représentés) ne devant pas être trop grands, l'échelle départementale pose des problèmes particuliers : dans l'option A (mixte), elle paraît techniquement peu envisageable ; dans l'option B (intégrale), elle soulève une difficulté spécifique dans les départements n'abritant que une ou deux circonscriptions/sièges comme la Lozère, la Creuse, les Alpes de Haute Provence, les Hautes Alpes, l'Ariège ou le Cantal.

Deuxième question à résoudre : les candidats élus à la proportionnelle sont-ils ou non choisis dans un ordre établi par leur parti ? Les élus d'une liste sont-ils désignés ex ante par le parti (listes bloquées) ou par les électeurs (divers systèmes dits ouverts) ?

Enfin, il faut se mettre d'accord sur la règle de répartition des sièges entre les partis. Dans l'option A, on pourra envisager trois règles différentes :

- Règle additive : Tous les partis participent à la distribution des sièges supplémentaires. Ils sont répartis en proportion des scores (éventuellement avec la condition de dépassement d'un seuil en dessous duquel un parti n'a pas le droit à des sièges supplémentaires), indépendamment des résultats enregistrés dans les circonscriptions au scrutin majoritaire. C'est la règle utilisée notamment au Japon.
- La règle « corrective » (ou « semi-compensatoire ») : Tous les partis participent à la distribution des sièges supplémentaires, mais le score de chaque parti est défalqué du nombre de voix obtenues par les candidats de ce parti qui sont directement élus dans les circonscriptions au scrutin majoritaire.
- La règle « compensatoire » : Les partis qui ont obtenu, avec les sièges distribués dans les circonscriptions suivant la règle majoritaire, déjà plus que ce que la proportionnelle pure leur donnerait, ne prennent pas part à la distribution des sièges supplémentaires. Les autres partis se les partagent proportionnellement à leur déficit en voix (il y a plusieurs façons de faire ce partage, que nous ne détaillerons pas ici). C'est la règle utilisée notamment en Allemagne, mais avec une différence importante : le nombre de députés allemands supplémentaires au Bundestag est variable, afin de permettre l'obtention d'une proportionnalité exacte in fine.

[1] On privilégie ici un scrutin de liste plurinominal même si l'on a vu que le scrutin proportionnel pouvait fonctionner sans liste dans le cas notamment où les élus à la proportionnelle sont, dans chaque parti, ceux qui ont été battus avec le plus grand nombre de voix au scrutin majoritaire (voir par exemple l'option A2, plus haut).

Mécaniquement, le système additif apporte moins de proportionnalité, tandis que le système compensatoire apporte la correction la plus grande ; le système correctif est intermédiaire. La règle de calcul peut donc avoir un effet amplificateur ou, au contraire, atténuateur du caractère proportionnel du scrutin. Du point de vue de l'électeur, ce système correctif peut sembler le plus logique dans le cas d'un vote unique.

Dans l'option B, il faut également se mettre d'accord sur la répartition des « restes ». La répartition des sièges se fait selon le quotient électoral (qui correspond au rapport entre les suffrages exprimés et le nombre de sièges à pourvoir). Ce quotient électoral permet de déterminer le nombre de voix nécessaires à l'obtention d'un siège. Pour répartir les sièges entre les listes, il faut ensuite diviser le nombre de suffrages obtenus par chaque liste par le quotient électoral. Comme les résultats ne permettent pas d'attribuer tous les sièges, deux techniques peuvent être utilisées pour les «restes» :

- Répartition au plus fort reste : Attribution des sièges aux listes ayant le plus grand nombre de voix inutilisées. Cette méthode tend en général à favoriser les petits partis ;
- Répartition à la plus forte moyenne : Calcul de la moyenne des voix qu'obtiendrait chaque liste si on lui attribuait l'un des sièges à pourvoir (en divisant le nombre le total de voix obtenues par chaque liste, par le nombre total de sièges obtenus auquel on ajoute le siège supplémentaire à pourvoir). Cette méthode tend en général à favoriser les grands partis.

L'« ANOMALIE » DU SCRUTIN MAJORITAIRE EN EUROPE

On le voit, il ne suffit pas de se mettre d'accord en principe sur l'introduction de la proportionnelle dans nos élections législatives car de très nombreux dispositifs, ayant chacun une incidence différente sur la représentation de la diversité des opinions à l'Assemblée nationale, sont encore possibles. En témoigne la grande variété des choix de nos voisins européens.

Quand on considère la situation européenne, une réalité saute aux yeux : la représentation proportionnelle y est la norme. Le scrutin majoritaire est non seulement minoritaire mais exceptionnel. Seuls deux États le pratiquent : le Royaume-Uni (à un tour) et la France (à deux tours). Au sein de l'UE, 21 pays ont des systèmes proportionnels, et 5 pays ont des systèmes mixtes. On entend par mode de scrutin mixte un scrutin majoritaire combiné avec des éléments de proportionnelle ou un scrutin proportionnel combiné avec des éléments majoritaires – comme une forte prime en sièges attribuée au parti ou à la coalition de partis arrivé(e) en tête. Ces modes de scrutin proportionnel ou mixte diffèrent selon plusieurs aspects :

1. selon qu'ils sont couplés ou non avec un scrutin majoritaire (Allemagne, Hongrie, Lituanie, où ce sont près de la moitié des sièges qui sont attribués à la proportionnelle), dont l'effet proportionnel peut être d'ailleurs inégal ;
2. selon qu'ils sont complétés ou non par un fort correctif majoritaire, à savoir une prime au profit du parti ou de la coalition arrivé(e) en tête, comme en Grèce et en Italie ;
3. selon qu'ils sont quasiment intégralement proportionnels (Pays-Bas, Danemark, Norvège) ou que l'existence de seuils élevés et/ou de circonscriptions de petite taille atténue fortement le caractère proportionnel de la répartition des sièges (Belgique, Espagne...) ;

Un scrutin proportionnel aux élections législatives : oui, mais lequel ?

4. selon qu'ils laissent aux électeurs la possibilité de choisir les candidats figurant sur les listes qui leur sont soumises (Autriche, Belgique, Bulgarie, Estonie, Irlande, Lettonie, Malte) ou pas (Allemagne, Espagne...).

LA POPULARITÉ DU SCRUTIN MAJORITAIRE BATTUE EN BRÈCHE

Cette diversité dans les modalités pratiques du scrutin, auxquelles s'ajoutent d'autres caractéristiques institutionnelles (les règles de financement des partis, par exemple), politiques et sociales (l'existence ou non d'une forte polarisation sociale et idéologique), explique que les chercheurs en science politique aient largement révisé la théorie formulée par Maurice Duverger au début des années 1950 selon laquelle la représentation proportionnelle favorisait l'émiettement des partis et l'instabilité des coalitions gouvernementales. Si les démocraties parlementaires qui privilégient la proportionnelle sont très souvent gouvernées par des coalitions, ces coalitions sont souvent durables une fois les négociations pour la composition du programme et du gouvernement terminées. Partout en Europe, les chercheurs ont d'ailleurs constaté, au cours des trente dernières années, une montée en puissance du pouvoir exécutif. À l'inverse, on a pu constater, ces dernières années, que le système politique du Royaume-Uni, réputé inébranlable grâce au mode de scrutin majoritaire à un tour, avait vu son bipartisme voler en éclats en 2012 d'abord, puis en 2016 avec la montée d'un courant favorable au Brexit qui a fracturé le parti conservateur au pouvoir.

Au total, les arguments classiques opposés à la proportionnelle se sont affaiblis et les inconvénients du scrutin majoritaire sont apparus dans le même temps plus forts. A bien des égards, le temps paraît venu de renouer avec le scrutin proportionnel. Reste à savoir de quelle manière. D'abord en exposant au public – et non seulement à une commission transpartisane – les attendus du choix. Ensuite en posant clairement les buts poursuivis : préserver au maximum la stabilité de la majorité parlementaire (auquel cas, il vaut mieux s'orienter vers une dose minimale de proportionnelle) ou améliorer la représentation de la diversité des opinions (auquel cas, il vaut mieux s'orienter vers une proportionnelle intégrale). Enfin, il faut définir le niveau de proximité et d'ancrage territorial recherché : quels que soient les choix privilégiés sur les questions précitées, la proportionnelle de liste nationale éloigne le plus des réalités locales et redonne pleinement la main aux partis (que le système actuel affaiblit au contraire), tandis que des listes départementales rapprochent clairement les élus de leurs électeurs.

A la croisée de l'ensemble de ces paramètres, une solution qui n'a pas été évoquée jusqu'ici pourrait consister dans une proportionnelle intégrale sur listes nationales avec une prime majoritaire significative (un nombre de sièges à définir). Cette solution aurait l'avantage de la simplicité d'exécution (aucun redécoupage ne serait nécessaire) ; elle améliorerait beaucoup la représentation de la diversité des sensibilités tout en s'efforçant de ne pas trop compromettre la stabilité ; elle éloignerait radicalement les élus de la vie locale, mais elle pourrait le justifier par le fait que c'est à la chambre haute et non à la chambre basse de représenter la diversité territoriale. Elle mérite en tout cas d'être versée au débat.