

Changer la loi électorale

Le mode de scrutin législatif en vigueur presque sans interruption depuis 1958 doit-il être changé ? On peut gager que les responsables de la majorité actuelle n'envisageront la question qu'en termes d'intérêt partisan immédiat. Ne leur en faisons pas reproche : c'est la loi du genre en France depuis qu'il y a un droit de suffrage. Ne leur en faisons pas reproche mais reconnaissons qu'il y a de fortes raisons de s'interroger, en dehors de toute considération d'opportunité politicienne, sur l'adaptation aux exigences d'un fonctionnement institutionnel harmonieux de notre scrutin uninominal à deux tours. Deux séries de réflexions sur les principes qui doivent guider les choix du législateur et sur les particularités institutionnelles du système français méritent d'être menées en vue d'éclairer les voies d'une réforme potentielle.

1/ Un préalable : clarifier les deux choix fondamentaux

Concilier deux objectifs : représenter et sélectionner

Traditionnellement, un mode de scrutin législatif remplit ou contribue à remplir deux fonctions distinctes : la représentation du corps électoral et la sélection des dirigeants parlementaires et gouvernementaux en charge des affaires pour une période donnée. Il doit à la fois photographier, c'est-à-dire transformer, sans le déformer, le macrocosme politique en microcosme parlementaire et arbitrer - ou permettre aux partis d'arbitrer- entre les équipes en compétition afin de déterminer celle à qui on va confier pour quelques années les clés de la maison.

Ces deux fonctions sont non seulement distinctes mais à certains égards contradictoires. Elles relèvent en tout cas de deux visions très différentes du fonctionnement d'un système politique. L'école représentative, celle qui voit dans la consultation électorale un exercice de cartographie géographique visant à installer au Palais-Bourbon une représentation réduite mais fidèle des préférences partisans de chaque électeur, est adossée à une certaine idée de la fonction parlementaire conçue comme une fonction délibérative destinée à faire naître au fil des échanges un consensus de raison représentatif de « la volonté générale ». Dans cette conception idéaliste des rapports politiques, nulle trace de majorité et d'opposition, de choc de valeurs ou de conflits d'intérêts, mais un pur exercice de maïeutique socratique associant tous « les représentants de la Nation » et destiné à transformer en règle de droit, la Loi, ce qui se dégage de la délibération. Selon cette conception, la loi de la majorité fait figure de pis-aller, de concession inévitable faite à une exigence d'efficacité mais qui offense l'idée même de « volonté générale ».

Les démocraties occidentales ont peu à peu appris à prendre leurs distances avec cette représentation utopique de la délibération parlementaire. Sous diverses influences, dont celle de Marx, nous avons dû reconnaître que la politique relevait de la polémique autant que de la maïeutique et que, malgré la prohibition du mandat impératif, les élus étaient moins les représentants d'une entité aussi abstraite et indiscernable que le Peuple ou la Nation que ceux d'électeurs en chair et en os, inscrits dans la société réelle et exprimant par leur vote des positions antagonistes entre lesquelles il fallait trancher. Nous avons reconnu que ce qui faisait la spécificité du jeu politique, c'était moins l'émergence organisée d'une vérité partagée entre tous qu'une confrontation de valeurs, d'intérêts, de partis et de personnalités entre lesquels le droit de suffrage permet de choisir : égalité contre liberté, ouvrier contre bourgeois, gauche contre droite. Ce qui caractérise la vie publique réelle, c'est moins l'infusion délibérative que la compétition des équipes, moins l'osmose des réflexions que l'arbitrage entre les options. Pierre Mendès France avait parfaitement formulé la chose avec son célèbre : « gouverner, c'est choisir ». Choisir une ligne contre une autre ligne, un camp contre un autre camp, une équipe contre une autre équipe.

A la différence de l'école de la représentation, l'école de la sélection reconnaît la spécificité d'une fonction gouvernementale. Les théoriciens de la Ve République comme René Capitant ont relevé à cet égard l'inadéquation fondamentale de la trilogie des pouvoirs imaginée par Montesquieu et ont notamment souligné que le pouvoir gouvernemental, pouvoir d'orienter et de gouverner la marche d'une société, ne pouvait pas se voir réduit à un simple « pouvoir exécutif », tout entier de subordination et de soumission à l'autorité législative. En vérité, le pouvoir gouvernemental, tel qu'il est vu par Capitant, se présente comme « un démembrement du pouvoir législatif », un pouvoir législatif qui serait spontanément informe et éclaté mais auquel « le gouvernement » a précisément pour objet de donner une orientation cohérente et continue. Le mode de scrutin a pour fonction de tirer au jour et de légitimer cette équipe cohérente : il n'a pas pour objet de photographier une France composite mais de lui donner des dirigeants, de nommer à sa tête, c'est-à-dire à l'Assemblée et au gouvernement, une majorité claire et un ministère solidaire.

Est-ce à dire que la fonction de représentation a perdu toute raison d'être à la rude école de la sélection ? Certainement pas. Mais elle a changé de nature : il ne s'agit plus d'installer à l'Assemblée une représentation des sensibilités exactement proportionnée à leurs forces respectives au sein du corps électoral, mais de permettre à l'opposition, ou plutôt aux oppositions, de faire pleinement leur travail de contrôle, de critique et de proposition, et de concourir ainsi en continu à la préparation d'une éventuelle alternance. Compte tenu de la diversité et de la complexité des tâches impliquées par l'exercice de ces fonctions, il convient que chacune des forces politiques qui comptent dans l'opinion (par exemple à hauteur de 5 % des suffrages exprimés) soit assez solidement représentée au Palais-Bourbon pour y faire le travail que les électeurs sont en droit d'attendre d'un candidat à l'alternance.

On voit que les deux fonctions du processus électoral et politique assurant la mise en place d'un parlement et d'un gouvernement, les fonctions de représentation et de sélection doivent être l'une et l'autre prises en compte. Aucune des deux ne peut sans menacer soit l'efficacité soit la démocratie être sacrifiée à l'autre. Or dans le système actuel, la fonction de représentation est dangereusement atrophiée au bénéfice de la fonction sélective.

Préserver le rôle des électeurs dans le choix des majorités

La conciliation de ces deux exigences peut prendre des formes institutionnelles variées mais qui tendent toutes à répondre à une même interrogation : le travail de sélection des gouvernants doit-il être mené à bien par les représentants des formations politiques, le corps électoral se contentant de fixer le rapport de forces inter-partisan et laissant aux partis le soin de négocier entre eux les contours de la majorité parlementaire de gouvernement ? Le travail ne doit-il pas au contraire être effectué en amont par les électeurs eux-mêmes à travers une confrontation démocratique visant à donner au(x) parti(s) suscitant le plus fort taux d'adhésion et le plus faible taux de rejet une majorité directement sortie des urnes ? Traditionnellement, la plupart des Etats d'Europe continentale, dont la France jusqu'à l'établissement de la Ve République, avaient choisi la première formule, celle qui accorde aux électeurs le pouvoir d'afficher leurs préférences idéologiques et de fixer le rapport de forces électoral dans le cadre d'un scrutin plus ou moins proportionnel, mais qui donne aux dirigeants des partis le soin de passer entre eux les accords nécessaires à la formation d'une majorité de compromis. Ce second mécanisme comporte un inconvénient majeur et un avantage précieux : l'inconvénient, c'est de priver les citoyens d'un pouvoir essentiel, celui de déterminer eux-mêmes les formes de la coalition qui dirigera le pays ; l'avantage, c'est de consacrer la culture de compromis en amenant les différentes fractions du corps électoral à reconnaître les limites de leur propre audience et à légitimer les concessions faites à des partenaires dont le concours est démocratiquement indispensable à la formation d'un gouvernement représentatif. La République fédérale d'Allemagne a montré qu'un tel système pouvait fonctionner à la satisfaction générale.

Le Royaume-Uni et la France de la Ve République ont privilégié l'autre solution : donner au parti (ou à la coalition) arrivé(e) en tête une majorité absolue en sièges même s'il ne dispose que d'une majorité relative dans les urnes. Une telle opération peut s'accommoder d'un scrutin uninominal à un tour, comme au Royaume-Uni, dès lors que le système demeure globalement bipartisan. Il exige, en revanche, dans les démocraties multipartisanes qui caractérisent le continent européen, une élection à deux tours, le second devant être de préférence limité à un combat entre les deux candidats arrivés en tête au premier. Le premier tour de scrutin permet à chacun d'exprimer sa préférence mais si cette préférence est minoritaire, elle ne peut s'imposer sans autre forme de procès. Un second tour est nécessaire pour mesurer le taux de rejet dont un candidat fait l'objet. Il offre aux électeurs dont le candidat a été évincé de la compétition la possibilité de dire, et c'est essentiel, celui dont ils veulent le moins. Une formule dit parfaitement la chose : « Au premier tour on choisit, au second on élimine ».

C'est à la faveur d'un mécanisme de cet ordre qu'en 2002 Jacques Chirac, pourtant talonné au premier tour par Jean-Marie Le Pen, s'est retrouvé triomphalement élu au second tour avec plus de 80 % des suffrages exprimés. M. Le Pen qui avait devancé Lionel Jospin au premier tour n'avait pas été loin de devancer également Jacques Chirac. Si tel avait été le cas et si le scrutin n'avait comporté qu'un tour, il aurait été élu. Le second tour a montré l'incongruité démocratique d'un tel scénario en accordant à Jacques Chirac plus de quatre fois plus de voix qu'à son adversaire. Il eût été grave que le mode de scrutin se fût révélé incapable de prendre en compte une volonté de rejet aussi largement partagée par les électeurs. Le scrutin majoritaire à un tour dans un système multipartisan est, de ce fait, très dangereux. C'est d'ailleurs la prise en compte de ce genre de biais qui doit nous conduire à regarder avec méfiance l'introduction du système dit du Spitzenkandidat pour la désignation du président de la Commission européenne.

Le scrutin majoritaire comporte donc des avantages et des inconvénients symétriques de la représentation proportionnelle : côté avantages, il place les citoyens au cœur du processus décisionnel et leur permet de dessiner eux-mêmes les contours de la majorité qui sortira des urnes, Côté inconvénients, moins le système partisan est bipolarisé, plus l'avantage accordé au parti arrivé en tête risque de se faire exorbitant. Une formation dont les candidats recueilleraient au premier tour moins d'un quart des suffrages exprimés pourrait espérer, pour peu que chacun de ses concurrents soit, du fait de la division des partis, plus faible qu'elle, disposer d'une majorité absolue des sièges à l'Assemblée et prétendre gouverner pratiquement sans alliés. Le « fait majoritaire » que l'on vante depuis plus de cinquante ans sonne de plus en plus comme une antiphrase et ce serait bien plutôt de « fait minoritaire » qu'il faudrait ici parler ! Le mode de scrutin à deux tours, s'il permet de sélectionner le candidat qui fait l'objet du plus faible taux de rejet, ne l'oblige pas vraiment à partager avec d'autres son pouvoir car il lui assure une double hégémonie : sur ses alliés et sur ses adversaires. Or donner à une minorité la possibilité de gagner sans l'obliger à partager offense la démocratie.

Loin d'ailleurs de contribuer à l'efficacité de l'action gouvernementale, un tel système risque de la fragiliser, l'ampleur, parfois démesurée, de la majorité au parlement offrant un contraste injustifiable avec l'étroitesse de ses soutiens réels au sein du pays. La mésaventure de Dominique de Villepin, premier ministre obligé sous la pression de la rue de retirer son contrat emploi-jeune après son adoption par le Parlement, illustre l'inconfort d'un type de situation qui tend à faire du gouvernement le mandataire d'une majorité pléthorique à l'Assemblée mais introuvable dans le pays.

Si le système de représentation est en crise dans un grand nombre de démocraties, c'est précisément parce qu'aucune des deux branches de l'alternative - démocratie confisquée par les élus d'un côté, majorité populaire fictive de l'autre - n'est pleinement satisfaisante. L'objectif d'une réforme est subtil : défendre, à l'anglaise, les prérogatives des citoyens dans la formation des majorités et la définition de leurs frontières mais

limiter au strict nécessaire les effets déformants du système et encourager, à l'allemande, les pratiques coopératives entre les partis et les majorités plurielles. La réalisation de cette double ambition passe assurément par la recherche d'une voie bien française permettant de prendre en compte les exigences et les spécificités - certains préféreront parler d'« exception » - de notre vie publique.

2/ Prendre en compte les particularités françaises

Les arbitrages fondamentaux qui s'imposent au législateur sont conditionnés en France par trois spécificités majeures. Notre vie publique est à la fois soumise à une sujétion, la prééminence présidentielle, exposée à une mutation, la fragmentation du système partisan, et engagée par une double innovation, le développement de la parité homme-femme et la remise en cause des cumuls de mandats. Chacune de ces spécificités affecte fortement, quoique inégalement, la nature, l'ampleur et les modalités effectives de toute réforme du mode de scrutin.

Une dynamique à contrôler : La prééminence présidentielle

Sous la IV^e République, la France avait vécu sur un partage des rôles qu'on qualifierait aujourd'hui de « partage à l'allemande » entre des électeurs qui déterminaient la composition de l'Assemblée et des élus qui déterminaient celle de la majorité. Ce système n'était pas intrinsèquement pervers - le bon fonctionnement de la République Fédérale en apporte la preuve - mais il a été perverti en France par le déséquilibre des pouvoirs entre une Assemblée à la fois toute puissante, invulnérable et indisciplinée, et un gouvernement dépourvu de tout pouvoir d'action et de rétorsion contre elle. Avant 1958, l'arbitraire des élus avait tenu lieu d'arbitrage des partis et institué le règne du caprice, l'instabilité majoritaire et la valse corrélative des ministères. Face à ce que Raymond Aron qualifiait de « corruption » du système, deux types de réaction étaient envisageables et pouvaient au reste se combiner : le rééquilibrage des pouvoirs entre le gouvernement et l'Assemblée passant pour l'essentiel par l'institution d'un droit gouvernemental de dissolution de celle-ci, comme le préconisait à l'époque Paul Reynaud, et le dessaisissement des partis au profit des électeurs dans la fabrication de la majorité de gouvernement appelée à conduire le pays pour la durée de la législature. Ce second choix exigeait l'établissement d'un scrutin majoritaire permettant aux électeurs de sanctionner positivement ou négativement les alliances (ou les absences d'alliances) passées entre les partis. On a vu que compte tenu de la fragmentation de notre système multi-partisan, ce scrutin ne pouvait, à la différence du choix britannique, qu'être un scrutin à deux tours.

Le général de Gaulle et ses principaux lieutenants, en particulier Roger Frey, ont fait leur ces deux options à la fois. Ceinture et bretelles. Ils ont rééquilibré les pouvoirs dans le cadre d'une nouvelle Constitution et institué le scrutin uninominal à deux tours qui est encore le nôtre aujourd'hui. Le Général a de plus décidé d'aller beaucoup plus loin sur la voie de la mise en tutelle de l'Assemblée en instituant l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel et en faisant procéder de celui-ci le gouvernement. Il fallait à ses yeux casser le « régime des partis » qui était en réalité le régime des élus, quitte à faire des élections législatives, comme c'est le cas depuis novembre 1962, l'instrument d'un choix populaire direct entre deux majorités présidentielles potentielles. Le fondateur de la Ve République n'avait jamais été vraiment séduit par un système majoritaire divisant la France en deux blocs. Son rêve était de faire du Président lui-même le vrai « sculpteur de la majorité parlementaire » selon l'expression de Léo Hamon. La crise de l'automne 1962 a obligé le général de Gaulle à admettre non sans regret que les élections présidentielle et législatives font système, que les deux consultations fonctionnent ensemble, les secondes étant, selon le mot très éclairant de Gérard Larcher, la « réplique de la première ». Le scrutin présidentiel dessine par anticipation la nature de l'enjeu de la campagne des législatives - pour ou contre les choix du président élu - et la délimitation des camps qui

vont s'y affronter. Le quinquennat a parachevé le dispositif en faisant de l'élection des députés un simple prolongement de celle du chef de l'Etat. Le naufrage d'un Parlement détenteur de la « volonté générale » a coïncidé avec celui d'un président au-dessus des partis.

La solidarité systémique des deux consultations électorales pose deux problèmes que le réformateur potentiel du scrutin législatif, qui bien évidemment ne saurait s'attaquer au mode de désignation du chef de l'Etat, ne peut en aucune façon ignorer. L'élection du Président au Suffrage Universel crée inévitablement autour de sa personne des attentes politiques très fortes. Le rôle majeur que les Français entendent voir jouer à celui qu'ils ont élu et qui est devenu, par le sacre électoral, « leur homme », au sein du système, rend fort peu crédible la création d'un gouvernement formé « à l'allemande » dans le cadre d'une négociation exclusivement parlementaire entre des partis dont les candidats seraient élus à la proportionnelle. L'idée de mettre sur la touche le président quelques semaines seulement après que le peuple l'aurait porté au pouvoir est parfaitement irréaliste. Une séquence électorale aussi concentrée dans le temps interdit d'imaginer que le scrutin législatif puisse être autre chose qu'un choix de confirmation, ou d'infirmité, de l'élection présidentielle. La dimension majoritaire de ce système « fondu-enchaîné » peut-être bridée dans ses effets et contenue dans des limites raisonnables par un mode de scrutin législatif approprié, elle ne peut en revanche être ignorée ou contredite sans qu'il soit porté atteinte à la cohérence globale du régime issu de la révolution de 1962. La Ve République ne peut, sans se fracasser, passer par pertes et profits une dynamique majoritaire législative impliquée plus encore par le mode d'élection du chef de l'Etat que par la nature et l'étendue de ses pouvoirs constitutionnels.

Il importe d'autant plus de tempérer les effets déformants du mode de scrutin législatif que, seconde difficulté, ceux-ci sont démesurément accrus par la dynamique politique mise en mouvement par la combinaison des deux rendez-vous électoraux. Le scrutin présidentiel est par définition d'essence majoritaire puisqu'il a pour objet d'attribuer la plénitude des pouvoirs attachés au mandat à une personnalité unique qui peut pourtant, tel Jacques Chirac en 1995 ou en 2002, n'être le candidat préféré que d'un votant sur cinq. La victoire du nouvel élu favorise toutefois à l'occasion des élections législatives qui la suivent la coalition qui soutient le Président, à l'intérieur de cette coalition, le parti du Président, et à l'intérieur de ce parti, la fraction la plus proche de celui-ci. Ces pré-éminences en cascade permettent au Président de contrôler tous les pouvoirs alors même qu'il ne représente qu'une minorité, parfois très étroite, de Français.

C'est bien évidemment le scrutin uninominal à deux tours qui crée les bases de cette domination paradoxale de la majorité par la minorité. Un tel scrutin tend idéalement à attribuer 100 % des sièges à un parti minoritaire, en l'occurrence celui du Président, dès lors qu'il réussit à devancer partout, fût-ce d'une seule voix, ses alliés au premier tour et ses adversaires au second. Seule la bienfaisante, mais de plus en plus réduite, diversité des cultures et des comportements politiques locaux permet de faire échec à cette effrayante logique de monopole. Il est donc indispensable d'introduire dans le dispositif des anticorps assez puissants pour contrarier ces dérives monopolistiques. En d'autres termes, il faut accepter le fait majoritaire mais en limiter au strict nécessaire les effets déformants.

Une dérive à maîtriser : la fragmentation du système partisan

Ces déséquilibres inhérents au scrutin majoritaire sont en outre accentués par la fragmentation progressive de notre système de partis. Les commentateurs avaient naguère relevé à cet égard la substitution d'un ordre tripartisan - FN, alliance de la droite et du centre, gauche - au fameux « quadrille bipolaire » célébré par Jean Charlot à l'âge d'or de la Ve République. Le processus de décomposition s'est depuis lors poursuivi et nous nous acheminons désormais vers un désordre multi-partisan généralisé, fondé sur l'existence de cinq blocs indépendants : l'extrême droite, la droite, la macronie, la gauche socialiste, l'écologie et l'extrême - gauche.

La fragmentation du système partisan transforme le scrutin uninominal à deux tours en une machine folle. Avec la mise en concurrence de trois ou quatre joueurs indépendants, incapables, et parfois pour de très bonnes raisons, de se désister les uns pour les autres dans la perspective d'un deuxième tour, ce mode de scrutin peut produire les résultats les plus aberrants et donner un pouvoir hégémonique à un parti incapable de récolter plus d'un cinquième des suffrages. D'où la nécessité de maintenir un mode de scrutin à deux tours propre à développer, par le jeu des désistements réciproques, les pratiques coopératives et à favoriser la constitution de majorités plurielles suffisamment larges pour être légitimes. Il faut donc à la fois proportionnaliser partiellement la représentation et assurer la solidarité entre les partis par le maintien du deuxième tour.

Un impératif catégorique à respecter : la parité hommes-femmes

La réalisation de la parité homme-femme au sein du personnel politique s'est imposée au cours des dernières années comme un impératif catégorique ; or cette exigence de parité est contrariée par le caractère uninominal du scrutin législatif. Seul l'abandon du scrutin uninominal au profit d'un scrutin de liste permet d'atteindre, ou à tout le moins d'approcher, l'objectif.

Un effet pervers à éliminer : les inconvénients de l'interdiction des cumuls

La substitution du scrutin de liste au scrutin uninominal favoriserait la parité en instituant l'alternance homme-femme sur les listes et permettrait de surcroît de créer le juste équilibre entre les influences locales et partisans s'exerçant sur les élus. Elle mettrait le député sortant « qui aurait fait son travail » en mesure de résister avec le soutien du parti, à une concurrence par nature abusive des élus territoriaux. Si nécessaire soit-elle à l'amélioration du travail parlementaire, la remise en cause des situations de cumul pose à un élu du scrutin uninominal un problème de notoriété et de précarité créateur d'une inadmissible inéquité. Face au maire de la principale commune de sa circonscription, au président du département ou de la région, dotés les uns et les autres de pouvoirs réglementaires et de ressources financières leur permettant de délivrer massivement des biens et des services appréciés des électeurs, le député privé de mandats, de relais, et de moyens locaux ne fait pas vraiment le poids. Loin de se voir libéré d'obligations locales hypothéquant la qualité de son action parlementaire, il est en fait fragilisé par son absence de tout mandat exécutif local et risque de se retrouver astreint à un travail de terrain proprement forcené dans le but de compenser par son ubiquité l'influence institutionnalisée de ses concurrents locaux. Sans doute, une fois battu par plus notoire que lui, sera-t-il tenté de se consoler en songeant que son successeur se retrouvera bien vite dans une situation analogue à celle qui fut la sienne et s'exposera à son tour à être évincé par son propre successeur à la tête de la collectivité territoriale qu'il aura désertée. Piètre réconfort en vérité que celui que procurent ces tours de manège auxquels la République n'a rien à gagner dans la mesure où la qualité du travail parlementaire a beaucoup à y perdre. En vérité, il faut choisir : renoncer à l'interdiction de cumul ou instituer un scrutin de liste. Seule la seconde option est de nature à permettre à la représentation nationale de faire son travail de législateur et de contrôleur de l'action gouvernementale.

Ceux qui s'inquiètent du pouvoir prétendument exorbitant que donneraient les scrutins de liste aux états-majors centraux des partis et qui prennent appui pour étayer leurs critiques sur les conditions lamentables de fabrication des listes aux élections européennes n'ont sans doute pas tort de s'inquiéter des dérives potentielles d'un système de listes mal conçu. Ils doivent cependant conserver à l'esprit que c'est la Constitution (article 4), qui enjoint aux partis de « contribuer à l'expression du suffrage ». Ils doivent également reconnaître que par les temps qui courent une certaine réhabilitation du rôle des partis ne serait certainement pas malvenue. Il leur faut enfin prendre en compte l'idée que le bon Dieu lui aussi peut être parfois dans les détails et que le juste équilibre entre

les pressions locales et l'arbitrage partisan tient pour l'essentiel à la taille des circonscriptions : trop grandes et porteuses de trop de sièges, elles donnent libre cours aux caprices des états-majors ; trop restreintes, elles s'exposent à la toute-puissance des élus. Il faut donc imaginer des circonscriptions de dimension intermédiaire, le cadre bi-départemental (dix sièges en moyenne par circonscription) offrirait à cet égard un cadre dans l'ensemble bien adapté.

3/ Une voie nouvelle : instiller une forte dose de majoritaire dans un système proportionnel

L'objectif :

L'objectif principal d'une réforme du mode de scrutin législatif est clair : conserver au système électoral sa dimension majoritaire tout en en contenant les effets déformants dans des limites raisonnables. Les défauts du système majoritaire intégral sont d'une triple nature :

- gonflement abusif de la prime majoritaire accordée par le scrutin actuel au parti ou à la coalition de partis arrivé(e) en tête, l'écart entre le pourcentage en sièges et le pourcentage en voix ayant cessé d'être contenu dans les limites nécessaires à l'existence d'une majorité claire et stable ;

- répartition déséquilibrée des sièges entre les partis appartenant pourtant à la même majorité parlementaire. Autant la prime majoritaire est justifiée quand elle permet à une coalition de disposer d'une majorité de gouvernement, autant l'avantage artificiellement accordé au parti A sur le parti B est dénué de justification dès lors que ces deux partis ont conclu un pacte d'alliance et sont déterminés à gouverner ensemble. Le « malheur au vaincu » du système majoritaire n'a pas lieu de s'appliquer au sein du camp des vainqueurs ! En d'autres termes, si, par exemple, les électeurs de la droite et du centre votent à trois contre un pour la REM par rapport au Modem, il est abusif que le rapport des forces à l'Assemblée entre ces deux partis alliés s'établissent à trois, cinq, voire dix contre un, ce qui est potentiellement le cas dans le cadre du scrutin actuel, par le jeu de l'élimination systématique de l'allié minoritaire à l'issue du premier tour

- inadéquation du scrutin uninominal à l'exigence de parité et à celle de la législation anti-cumul

Le principe :

Comment surmonter ces faiblesses ? François Mitterrand avait en son temps popularisé un concept, qu'il s'était d'ailleurs bien gardé de faire sien : « l'instillation d'une dose de proportionnelle dans le système majoritaire ». Ce concept refait surface de temps à autre. Il s'agit, sous une forme ou sous une autre, de maintenir dans son ensemble le scrutin uninominal à deux tours tout en permettant l'élection à la proportionnelle de quelque dizaine de parlementaires, le nombre en étant choisi pour assurer une représentation minimale de toutes les forces - FN, MODEM, Verts, Front de Gauche - sans pour autant risquer de priver l'Assemblée nationale d'une majorité solide. Les injonctions contradictoires auxquelles ce dispositif prétend répondre sont en vérité globalement ingérables. La mise en œuvre d'une telle réforme se heurterait d'emblée à une difficulté majeure : à moins d'augmenter, horresco referens, le nombre global de députés, la création de nouveaux sièges attribués à la proportionnelle obligerait à réduire le nombre des élus au scrutin uninominal et exigerait donc un redécoupage général des circonscriptions. Impensable avant 2022 ! Ce travail herculéen ne permettrait pour autant ni de garantir la parité hommes-femmes ni de remettre en cause les déséquilibres massifs de représentation affectant certains partis dans le cadre du système actuel. Le seul «

avantage » de cette instillation serait d'intéresser personnellement, et de façon plutôt immorale, à l'infortune persistante des partis sacrifiés les dirigeants des dits partis, verts, centristes ou frontistes, qui se retrouveraient rémunérés de quelques sièges garantis en échange de la sous-représentation maintenue de leurs maisons respectives. Les chefs recevraient ainsi une sorte de pourboire pour les dédommager de l'iniquité persistante faite à leurs électeurs !

Ne cédon pas à cette mauvaise tentation et envisageons plutôt la solution inverse : l'instillation d'une dose de majoritaire dans un système proportionnel. L'effet majoritaire pourrait être garanti par les modalités restrictives de mise en œuvre d'un scrutin redevenu globalement proportionnel. Une variante de cette option a été expérimentée avec succès lors des élections législatives de 1986. La représentation proportionnelle, abusivement qualifiée d' « intégrale », instituée par la loi du 10 juillet 1985 comportait en fait trois leviers majoritaires : le seuil de 5 % des suffrages exprimés en vue d'exclure les petits partis de la distributions des sièges, l'éroitesse des circonscriptions, départementales ou infra-départementales, produisant un effet analogue à celui du seuil par l'élévation du quotient nécessaire à l'obtention d'un siège, et enfin l'application du principe d'attribution des sièges à la plus forte moyenne plus favorable aux grandes formations qu'aux petites. L'effet majoritaire produit par la combinaison de ces trois dispositions est loin d'être négligeable : en 1986, la coalition RPR - UDF a obtenu avec l'appui des divers droites 44,84 % des voix et 50,60% des sièges et a donc bénéficié d'une prime majoritaire de près de 13% (6,76 / 44, 84).

Suffirait-il alors dans la France d'aujourd'hui de rétablir la loi de 1985 ? Non car l'effet majoritaire, qui était à deux doigts d'être insuffisant en 1986, le serait presque à coup sûr aujourd'hui. L'éclatement du système en trois, voire quatre ou cinq blocs incompatibles ne devrait permettre à aucun d'entre eux de franchir le seuil nécessaire à la constitution d'une majorité en sièges à l'Assemblée nationale. Il faut en vérité instituer un scrutin de liste proportionnelle à la plus forte moyenne imité de celui de 1985, mais combiné avec un mécanisme d'attribution des sièges mêlant dans une proportion à déterminer l'octroi à la liste arrivée en tête d'une partie importante des sièges à pourvoir.

Le dispositif :

Le dispositif, présenté dans le cadre de la proposition de loi en préparation, serait constitué de cinq éléments :

1/ Maintien du système électoral en vigueur dans les collectivités autres que départementales et dans les circonscriptions regroupant les Français résidant hors de France.

2/ Institution dans le cadre des départements de Métropoles et d'Outre-mer d'un scrutin de liste paritaire organisé dans le cadre d'une cinquantaine de circonscriptions comportant pour chacune d'entre elles une dizaine de sièges à pourvoir en moyenne. Ces circonscriptions, composées en règle générale de deux départements d'une même région, seraient de dimension inégale afin de prendre en compte autant que possible les réalités territoriales perçues par les électeurs. L'existence de circonscriptions à dimension réduite - inférieures à 9 sièges - limite sensiblement l'effet proportionnel recherché. Il n'en reste pas moins que, dans le cadre du découpage proposé, 401 sièges seraient attribués dans des circonscriptions comportant un nombre de sièges compris entre 9 et 21. Le projet de découpage potentiel sera annexé sous forme de liste et de carte à la PPL.

3/ Un scrutin à deux tours, les sièges étant attribués à l'issue du premier tour dans l'hypothèse où une liste recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, et au second tour dans l'hypothèse inverse. Entre les deux tours les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés seraient autorisés à fusionner.

4/Deux dispositifs distincts pourraient être envisagés et devraient faire l'objet aux fins d'arbitrages de simulations électorales établies, par exemple, sur la base des résultats des deux derniers scrutins législatifs :

- premier dispositif : La liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour de scrutin ou, le cas échéant, ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés au second tour, se voit attribuée les deux tiers arrondis à l'entier inférieur des sièges à pourvoir. On pourrait aussi imaginer de n'attribuer que la moitié des sièges à pourvoir, arrondis à l'entier supérieur, mais l'effet majoritaire risquerait fort d'être insuffisant.
- Les sièges restant à pourvoir seraient répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Tous les sièges attribués potentiellement à chaque liste, y compris ceux qui sont accordés à la liste arrivée en tête, sont pris en compte dans le calcul des moyennes. En d'autres termes, la seconde distribution est destinée à corriger l'avantage dont bénéficie la liste arrivée en tête. La distribution de sièges à la proportionnelle n'a pas pour objet de compléter la première distribution mais d'en compenser les effets abusifs.
- deuxième dispositif : la liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour de scrutin ou, le cas échéant, ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés au second tour, se voit attribuée le quart calculé à l'entier inférieur (ou peut-être le tiers pour garantir l'existence d'une majorité) des sièges à pourvoir. Les sièges restant à pourvoir seraient répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. Les sièges accordés au titre de la prime majoritaire ne seraient pas pris en compte pour le calcul de répartition des sièges attribués à la proportionnelle. La seconde distribution serait donc complémentaire et non pas compensatrice.

La mise en place de l'un de ces dispositifs - qui éviterait la dualité à l'allemande des types de candidature - serait relativement facile à comprendre et à apprivoiser par les électeurs. Ceux-ci n'avaient pas été déroutés en 1986 par un scrutin organisé dans un cadre territorial assez semblable et devraient aisément admettre l'utilité d'une prime majoritaire d'une nature voisine de celles qui sont en usage dans les élections régionales et municipales. Le nouveau système continuerait d'assurer à la coalition arrivée en tête un avantage en sièges propre à donner au président de la République élu une majorité de gouvernement. Pour de fortes raisons tactiques (la nécessité d'arriver en tête donc de ne pas être isolé) Il imposerait à l'intérieur de chaque camp un partage proportionnel, ô combien légitime, des sièges entre alliés. En substituant le scrutin de liste au scrutin uninominal, il permettrait de plus d'atteindre les deux objectifs complémentaires que nous avons pointés : donner aux élus la liberté et le temps nécessaire à leur travail de législation et de contrôle de l'action gouvernementale, contribuer décisivement à l'établissement de la parité hommes-femmes au sein de l'Assemblée nationale.

Aucun régime électoral n'est parfait mais il me semble difficile de contester les progrès induits par une modification de la loi qui s'inscrirait dans une telle logique. Je suggère donc qu'au sein de notre groupe s'engage au plus vite un débat, évidemment totalement ouvert, portant tout à la fois sur les principes et les modalités de la modification du mode de scrutin législatif proposée dans ce papier-martyr.

Jean-Louis Bourlanges