

## **PLUS DE PROPORTIONNELLE POUR MIEUX REPRÉSENTER LA SOCIÉTÉ CIVILE ?**

❖ Expériences européennes et scénario français

**Sous la direction d'Elvire Fabry**

Pascal PERRINEAU  
Jean-Benoit PILET  
Dominique REYNIÉ  
Frédéric ROUVILLOIS

# PLUS DE PROPORTIONNELLE POUR MIEUX REPRÉSENTER LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

→ Expériences européennes et scénario français

Sous la direction d'Elvire Fabry

Pascal PERRINEAU  
Jean-Benoit PILET  
Dominique REYNIÉ  
Frédéric ROUVILLOIS

## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>p. 3</b>
<b>1 À LA RECHERCHE DU JUSTE ÉQUILIBRE : LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN MUTATION</b> Jean-Benoit Pilet	<b>p. 9</b>
<b>2 LA PROPORTIONNELLE : UNE RESPIRATION</b> Pascal Perrineau	<b>p. 46</b>
<b>3 LA POLITIQUE AU RISQUE DE LA PROPORTIONNELLE UNE APPLICATION DE LA RÉPARTITION PROPORTIONNELLE : 1988-2004</b> Dominique Reynié	<b>p. 54</b>
<b>4 MODERNITÉ DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE</b> Frédéric Rouvillois	<b>p. 86</b>
<b>PROPOSITIONS</b>	<b>p. 107</b>

# AVANT-PROPOS

## COMMENT MIEUX REPRÉSENTER LA SOCIÉTÉ CIVILE ?

---

**Elvire FABRY**

Directeur du pôle Europe-International, Fondation pour l'innovation politique.

---

Aujourd'hui, les citoyens sont de moins en moins satisfaits du système représentatif, qu'il s'agisse des modes d'élections ou de l'offre d'une classe politique professionnalisée qui se renouvelle peu. Les rendez-vous électoraux ne sont plus perçus comme une opportunité permettant d'infléchir la conduite des affaires publiques.

Les symptômes de ce désaveu sont bien connus. D'une part, le taux d'abstention moyen s'accroît et concerne aujourd'hui des individus politisés ayant un haut niveau d'études, qui se retirent du jeu électoral pour signifier leur protestation, et – revers de la médaille – le vote blanc ou nul augmente fortement. On décomptait en France près de deux millions de votes blancs ou nuls lors de l'élection présidentielle de 1995 et de 2002. D'autre part, on assiste à un déplacement de la mobilisation en faveur des partis majoritaires traditionnels vers les extrêmes, voire vers des mouvements contestataires<sup>1</sup> et vers divers types de structures issues de la société civile. Partout en Europe, que ce soit au niveau national ou transnational, on observe notamment une forte vitalité du militantisme associatif. Celui-ci a su tirer parti des capacités de mise en réseau qu'offre

---

1. Dans sa dernière publication, *La Contre-Démocratie. Défiance et démocratie*, Pierre Rosanvallon s'inquiète même de voir émerger ce qu'il appelle de nouvelles formes de mobilisations « contre-politiques » fondées sur « le contrôle, l'opposition, le rabaissement des pouvoirs que l'on ne cherche plus prioritairement à conquérir ». (Seuil, septembre 2006, p. 29).

Internet et se révèle très innovant dans ses modalités d'organisation. La légitimité qu'invoquent aujourd'hui ces structures associatives face à la légitimité traditionnelle des élus suscite de nombreux débats.

Alors que ces phénomènes indiquent moins un quelconque désintérêt des citoyens pour la politique qu'un déplacement de la mobilisation politique en dehors des structures représentatives traditionnelles, il est impératif de répondre à cette demande de participation dite « directe ». De nombreux travaux se sont concentrés sur les nouvelles formes de régulation de la gouvernance qui font appel à une participation active des acteurs de la société civile aux différents stades d'élaboration de la prise de décision (consultation, évaluation, etc.). Mais on ne peut entreprendre de pallier ce déficit civique sans simultanément s'efforcer de restaurer un système représentatif qui reste le fondement de nos démocraties occidentales.

Comment parvenir à assurer une meilleure représentation de la société civile à travers notre système électif ? Comment parvenir à faire des mouvements de contestation qui se développent dans les rues des forces de proposition qui puissent contribuer de manière constructive à l'orientation des politiques publiques ?

Dans le cadre de la réflexion engagée aujourd'hui en France sur la réforme des institutions, la Fondation pour l'innovation politique a voulu se pencher sur l'impact du scrutin électoral.

Les débats portant sur une extension du principe proportionnel ne sont pas nouveaux dans notre pays. Cela fait plus d'un siècle et demi qu'ils rebondissent et font l'objet de vives discussions. Cette forme de scrutin a déjà été appliquée à diverses reprises, notamment lors des élections législatives de janvier 1956. Rappelons que la loi votée en 1985, qui introduisait un système de proportionnelle pure pour les élections législatives, avait provoqué la démission de Michel Rocard – alors ministre de l'Agriculture – du gouvernement.

Le contexte politique évolue, les formes de proportionnelle mises en place dans divers États membres de l'Union européenne également. En maintenant pour les élections législatives un mode

de scrutin uninominal majoritaire à deux tours, la France fait aujourd'hui figure d'exception, tout comme le Royaume-Uni. Dans tous les autres États membres de l'Union européenne, le scrutin proportionnel est de mise : direct dans 17 États sur 25, il apparaît ailleurs à travers des systèmes mixtes.

Certains modes de scrutin ont déjà été modifiés en France : celui des élections municipales qui a introduit un système mixte pour les communes de plus de 3500 habitants, et ceux des élections européennes. La question mérite donc d'être à nouveau posée pour les élections législatives : *l'introduction d'une forte dose de proportionnelle ne permettrait-elle pas de répondre aux nouvelles demandes de représentation de la société civile ?*

Les défenseurs de la proportionnelle, en commençant par John Stuart Mill, invoquaient une volonté de justice électorale et de meilleure représentation des minorités. Ses opposants restaient pour leur part attachés à un critère d'efficacité, en soulignant les facteurs d'instabilité que la proportionnelle pouvait générer. La discussion peut aujourd'hui être affinée à partir de l'expérience qu'en ont eue divers voisins européens.

Certes, chaque pays a ses spécificités, qu'il s'agisse du paysage politique existant ou d'une culture de coalition plus ou moins étendue. Mais aucun État européen n'est épargné par cette crise de la représentativité, et partout la réflexion se poursuit sur une optimisation de l'ingénierie électorale. Le scrutin proportionnel est mobilisé dans ce contexte comme un outil possible de renouvellement de l'offre politique. L'enjeu d'un possible accès à la représentation parlementaire pourrait notamment faciliter la structuration de simples groupes d'opinion en organisations partisanes d'intérêt général.

Jean-Benoit Pilet, chercheur au Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université libre de Bruxelles, a ainsi entrepris, à la demande de la Fondation, une étude comparée de l'impact du système proportionnel en Europe. Il revient tout d'abord sur les origines du scrutin proportionnel au XIX<sup>e</sup> siècle, l'engouement

qu'il a provoqué dans les années 1920, les critiques rencontrées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, notamment à partir de l'expérience allemande, et le regain d'intérêt qu'il suscite depuis le depuis le tournant des années 1990 à partir de nouvelles applications hybrides de la proportionnelle et du système majoritaire. L'auteur entreprend dans un second temps une analyse des effets des diverses formules de proportionnelle (méthodes des plus forts restes, des diviseurs successifs, des fortes moyennes, ou encore seuil variable d'éligibilité, etc.) sur le système politique. Il évoque enfin les nouvelles formes de proportionnelle actuellement en discussion dans divers États (formules de proportionnelle corrigée et scrutins mixtes). La tendance qui se dégage chez les Vingt-Cinq est le maintien du scrutin proportionnel, avec divers amendements.

À l'appui de ce tour d'horizon européen, Pascal Perrineau, directeur du CEVIPOF (Centre de recherche politique de Sciences Po) à l'Institut d'études politiques de Paris, revient sur les spécificités du contexte politique français pour évaluer l'impact d'un changement de mode de scrutin pour les élections législatives. Le double impératif d'un scrutin est de représenter le plus fidèlement possible la diversité de la société tout en permettant de dégager une majorité claire qui permette de gouverner. Mais la représentation politique n'est pas l'équivalent d'une représentation sociologique. En France, cette exigence de représentativité est en outre entravée par divers problèmes qui ne relèvent pas du seul scrutin et qui sont liés plus largement à la vie des partis politiques et au comportement électoral français (appareils bureaucratiques de partis trop introvertis, tissu politique insuffisamment irrigué par la société civile, renforcement du vote protestataire par rapport au vote utile, brouillage des clivages politiques, etc.). Néanmoins, Pascal Perrineau milite pour une « respiration », c'est-à-dire l'introduction d'une part de mixité dans le scrutin législatif. Il s'agirait d'évoluer vers le système proportionnel sans pour autant abandonner le système majoritaire, car la France a encore une culture politique très clivée dans laquelle la pratique de la négociation et de la coopération est assez

faible. Cette respiration serait une amorce de réponse à la crise de la représentation.

Quelle dose de proportionnelle faudrait-il introduire ? Dominique Reynié, professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris et directeur de l'Observatoire des élections en Europe, a réalisé pour la Fondation pour l'innovation politique une simulation de la proportionnelle intégrale à partir des résultats des élections législatives qui ont eu lieu entre 1988 et 2002, ainsi que du scrutin présidentiel de 2002 et des élections cantonales de 2004. Ces résultats ont été recalculés à partir du système proportionnel de 1986, qui est appliqué à l'ensemble des députés, c'est-à-dire une distribution de sièges calculée proportionnellement au nombre de suffrages exprimés en faveur des partis en lice. Ces diverses simulations nous montrent à quel point la morphologie politique du pays s'en trouverait modifiée et combien les effets de la proportionnelle varient en fonction du contexte politique du moment : tandis qu'en 1988 elle aurait bénéficié aux partis dominants de gauche, elle aurait limité la sanction électorale qu'ils ont connue en 1993, et aurait privé la gauche plurielle de sa majorité en 1997 sans permettre à la droite de dégager une majorité. Si ce type de proportionnelle atténuée les écarts entre les différents camps, elle peut également empêcher la formation d'une majorité parlementaire si la victoire est courte. Par ailleurs, les partis protestataires ou hors système ne tirent pas nécessairement avantage de ce scrutin : l'extrême gauche ne parvient pas à en tirer le bénéfice qu'obtient le Front national. Enfin, le seuil minimum d'obtention des voix s'avère être une barrière efficace contre l'émiettement de la représentation. Mais la simulation établie à partir des résultats de la présidentielle de 2002 montre que l'application de la proportionnelle sur l'ensemble de l'hémicycle est mieux adaptée à des périodes marquées par la modération des relations politiques qu'aux périodes propices aux partis protestataires, pendant lesquelles elle peut même provoquer une crise politique majeure.

À la lumière de ces diverses analyses, Frédéric Rouvillois, professeur agrégé de droit public à l'université Paris-V – René Descartes

et conseiller de la Fondation pour l'innovation politique, revient sur certaines spécificités de la vie politique française pour nous proposer l'introduction d'une « dose adéquate » de proportionnelle qui permette de désamorcer le ressort protestataire des petits partis qui n'accèdent pas à la représentation dans le système majoritaire et de favoriser un renouvellement de l'offre partisane, sans créer des déséquilibres contre-productifs dans le paysage politique français. Invoquant les positions des grandes figures politiques ou constitutionnalistes françaises sur la proportionnelle, l'auteur rappelle la spécificité de l'équilibre instauré par la V<sup>e</sup> République entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui limite l'effet de toute forme de proportionnelle. Après avoir analysé le potentiel de radicalisation ou d'apaisement d'une plus forte dose de proportionnelle, son impact sur ce qui pourrait être une responsabilisation accrue à la fois des électeurs et des élus, Frédéric Rouvillois considère que le bon dosage de proportionnelle devrait concerner au maximum 33% des députés. Justifiant les risques d'une proportionnelle appliquée à l'ensemble des députés, qu'il qualifie de « proportionnelle intégrale », il passe en revue les différents critères dont il faut tenir compte : pourcentage significatif de députés concernés par la proportionnelle, système de double vote plutôt que vote unique, liste fermée sans panachage, seuil d'éligibilité relativement élevé, circonscriptions régionales. Les options ne semblent en fin de compte guère étendues si l'on veut tirer un avantage significatif de cette innovation.

La question est plus que jamais d'actualité à la veille de l'élection présidentielle de 2007<sup>2</sup>. Le lecteur trouvera ainsi à la fin de ce volume, sous la forme de « propositions », la synthèse du système mixte que la Fondation pour l'innovation politique soumet aujourd'hui au débat public.

.....  
 2. Le président de l'UDF, François Bayrou, défend quant à lui l'introduction d'une « dose massive » de proportionnelle, proche du système à l'allemande, qui permettrait d'élire près de 50% des députés sur une base proportionnelle.

# 1

## À LA RECHERCHE DU JUSTE ÉQUILIBRE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN MUTATION

---

**Jean-Benoit PILET**

Docteur en science politique Université libre de Bruxelles (ULB,  
Belgique).

---

L'histoire de la représentation proportionnelle est une histoire vieille d'un peu plus d'un siècle et demi. En effet, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, se fondant sur les travaux de mathématiciens ayant tenté de mettre au point diverses formules proportionnelles de traduction des voix en sièges, plusieurs philosophes politiques comme Thomas Hare et John Stuart Mill se sont fait les porteurs de l'idée proportionnaliste<sup>1</sup>. À partir de là, différents mouvements favorables à ce nouveau mode de scrutin verront le jour partout en Europe. La classe politique sera elle aussi progressivement séduite.

Les arguments des défenseurs de la représentation proportionnelle sont principalement de deux ordres. Premièrement, le système majoritaire est de plus en plus dénoncé pour son injustice, et en particulier parce qu'il ne permet pas aux minorités d'avoir une représentation politique. Selon Stengers, « l'idée-force est qu'il y a là, politiquement, un déni de justice. Injustice foncière, dit-on, puisque les minorités sont privées de toute représentation – au point que, dans nombre de cas, elles renoncent même à lutter<sup>2</sup> ». L'autre argument, mobilisé surtout dans les partis bourgeois et conservateurs,

---

1. B. Owen, « Aux origines de l'idée proportionnaliste », *Pouvoirs*, n° 32, 1985, p. 15-30.

2. J. Stengers, « L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899 », in P. Delwit et J.-M. de Waele, *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000, p. 129-143, p. 131.

est que la représentation proportionnelle permettrait de freiner la montée du mouvement ouvrier qui, s'il obtient une majorité relative en voix, se verra offrir, dans un système majoritaire, la majorité absolue en sièges. Suite à l'extension du droit de vote dans de nombreux pays, cette crainte à l'égard des partis ouvriers était devenue l'un des éléments centraux de la vie politique en général, et des débats sur la représentation proportionnelle en particulier<sup>3</sup>. Fort de ces deux arguments, le mouvement proportionnaliste atteindra son apogée au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Plusieurs pays abandonnèrent alors les systèmes majoritaires en faveur de formules proportionnelles. Au milieu des années 1920, le nouveau mode de scrutin avait séduit l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, Malte, la Belgique, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Suisse.

Cependant, le succès fut de courte durée. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la représentation proportionnelle fut mise en cause par certains pour avoir permis la montée du parti nazi en Allemagne<sup>4</sup>. Les reproches formulés à l'encontre de la représentation proportionnelle étaient que son faible seuil d'éligibilité permettait à de nouvelles formations potentiellement dangereuses pour la démocratie d'entrer au Parlement assez rapidement. Celles-ci disposaient alors d'une arène dans laquelle faire connaître leurs idées et d'un espace où elles pouvaient se structurer et se solidifier progressivement. En outre, l'instabilité gouvernementale qui avait affecté certains pays connaissant un multipartisme important dans les années 1930 et 1940 était pointée du doigt comme une source d'inefficacité politique. Or la représentation proportionnelle était souvent vue comme responsable d'un multipartisme exacerbé.

Au sortir du second conflit mondial, la représentation proportionnelle avait donc perdu l'essentiel de son attrait dans les démo-

---

3. A. Blais, A. Dobrzynska et I. H. Indridasson, « To Adopt or Not to Adopt PR : The Politics of Institutional Choice », *British Journal of Political Science*, vol. 35, n° 1, 2005, p. 182-190.

4. F. Hermens, *Democracy on Anarchy? A Study of Proportional Representation*, University of Notre Dame Press, South Bend, 1941.

craties occidentales. Il faudra en fait attendre les années 1990 pour qu'elle regagne du crédit dans cette partie du monde. Toutefois, ce retour s'opéra en adaptant la représentation proportionnelle. On reconnaissait à nouveau ses vertus, en particulier pour la représentation de la société dans toute sa diversité. Mais les critiques à l'égard de ce mode de scrutin perduraient. Ce sont donc des formes amendées de représentation proportionnelle qui étaient de retour dans les années 1990. Une nouvelle ingénierie institutionnelle s'était mise en branle pour tenter de concilier les avantages de la représentation proportionnelle et ceux des autres modes de scrutin. Le nouveau temps est celui des systèmes électoraux mixtes, comme le montre leur adoption au cours de la dernière décennie en Italie, en Nouvelle-Zélande ou encore au Japon. Dans d'autres États comme les Pays-Bas, la Belgique ou le Royaume-Uni, ces formes hybrides de représentation proportionnelle ont également fait l'objet de débats parlementaires, sans toutefois aboutir pour l'instant.

Dans ce contexte, le but de cette étude est de présenter et d'analyser la tendance actuelle aux scrutins mixtes et aux formules proportionnelles amendées. Tout d'abord, les formes classiques de représentation proportionnelle vont être présentées, permettant de fonder l'analyse sur des bases solides. Ensuite, les effets de la représentation proportionnelle sur le système politique seront détaillés; cela permettra de comprendre les reproches qui sont adressés à ce mode de scrutin. Enfin, les nouvelles formes de représentation proportionnelle, ces versions amendées, seront décrites, afin d'envisager des perspectives nouvelles pour leur éventuelle application à de nouveaux pays.

## I – LES FORMES CLASSIQUES DE REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

---

La définition générale des systèmes électoraux est qu'il s'agit de « l'ensemble des règles qui président à l'organisation des élections dans un État<sup>5</sup> ». Définition générale et floue, mais qui permet d'englober l'immense complexité des systèmes électoraux qui existent dans le vaste espace des démocraties à travers le monde. En effet, si l'on considère l'ensemble des caractéristiques d'un système électoral et qu'on les combine aléatoirement, on constate qu'il y a presque autant de possibilités que de démocraties. Une grande part de ces combinaisons a d'ailleurs déjà été pratiquée pour une élection en un lieu et à un moment donnés.

Les caractéristiques du système électoral sont donc multiples. Pour n'en citer que quelques-unes, il peut s'agir de la fréquence des élections, de l'étendue du droit de suffrage, de l'obligation du vote, des critères d'éligibilité, du découpage des circonscriptions, du nombre d'élus par circonscription, de la taille des assemblées élues, du secret du vote, des critères de composition des listes (parité hommes/femmes, alternance entre les genres...), de la formule électorale...

Toutefois, au-delà de la variété des règles présidant aux élections, on distingue généralement deux grandes familles de modes de scrutin : les systèmes majoritaires et la représentation proportionnelle. C'est donc la formule électorale, définie comme la manière de convertir en sièges les résultats des élections exprimés en voix, qui est prise comme critère central. La différence entre les deux modes de scrutin n'est cependant pas uniquement mathématique, elle traduit également deux logiques d'élection. Les formules majoritaires fonctionnent sur le principe de l'élection du candidat qui a obtenu le plus de suffrages. Le mandat est alloué à celui qui recueille

---

5. A.-P. Frogner, « Les systèmes électoraux : types et effets politiques », *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, 1998, p. 3-11, p. 3.

une majorité relative ou absolue. Il y a clairement vainqueur(s) et vaincu(s). En revanche, avec la représentation proportionnelle, le principe n'est pas de distinguer ceux qui remportent les élections de ceux qui les perdent. À la place, il s'agit d'attribuer aux diverses formations politiques une part des sièges correspondant à leur pourcentage de voix. Les scrutins à la proportionnelle visent à permettre l'élection d'une assemblée représentative de toutes les tendances. L'assemblée des élus doit être le miroir de la société. Les plus petits doivent eux aussi avoir droit à la parole.

Un autre critère distinctif majeur entre les systèmes majoritaires et proportionnels est que les premiers sont généralement des scrutins d'individus, tandis que les seconds sont des scrutins de liste. Les scrutins d'individus sont les élections dans lesquelles l'électeur doit faire porter son choix sur des candidats individuels et non sur des listes. L'identité du candidat est alors mise en avant, tandis que son affiliation partisane vient au second plan. À l'inverse, dans les scrutins de liste, l'électeur apporte d'abord son suffrage à une liste, et la répartition des mandats se fait entre listes. La désignation des candidats appelés à occuper les mandats attribués à chacune des listes est une préoccupation de second niveau.

Cette distinction se recoupe donc en grande partie avec celle à opérer entre formules majoritaires et proportionnelles. En effet, l'essentiel des modes de scrutin majoritaires sont des scrutins d'individus. Ainsi, que ce soit dans une formule à la majorité relative ou dans une élection à deux tours à la majorité absolue, les électeurs sont appelés à voter pour des individus et non pour des listes. Inversement, la majorité des systèmes proportionnels sont des scrutins d'individus. L'allocation des sièges se fait entre listes susceptibles d'obtenir plusieurs sièges.

Afin de bien cerner ce qu'est la représentation proportionnelle, les pages suivantes vont être consacrées à une description des différentes formes classiques de ce mode de scrutin. Cette présentation se fera en deux étapes. Premièrement, les modalités de transformation des voix en sièges à la proportionnelle seront détaillées. Ensuite, il

sera question de voir comment les mandats alloués aux listes sont répartis au sein de ces dernières.

### 1. Les différentes formules proportionnelles

Le principe général de la représentation proportionnelle est donc d'avoir des partis recevant une part de sièges égale à leur pourcentage de voix. La logique est simple à comprendre. En revanche, sa mise en œuvre pratique est plus complexe. En effet, à part dans de très rares situations, il est impossible de donner à une formation un nombre de sièges correspondant exactement à la proportion de voix reçues. Pour prendre un exemple simple, à combien de sièges sur cent aurait droit une liste ayant obtenu 37,5% des suffrages. Est-ce 37 ou bien 38 mandats ? La mise en œuvre pratique de la représentation proportionnelle est donc un problème mathématique complexe ayant requis l'attention de nombreux mathématiciens depuis le dix-neuvième siècle. Des formules diverses existent. Seuls les trois les plus répandues vont être ici présentées, à savoir la méthode des plus grands restes, celles des plus fortes moyennes et celle des diviseurs successifs.

La méthode des plus grands restes est la plus aisée à comprendre et à appliquer. Elle est utilisée notamment en Grèce et en Islande. Selon cette méthode, après le dépouillement des bulletins de votes, on calcule un quotient électoral (nombre de votes valides/nombre de sièges à distribuer). Celui-ci représente le score à atteindre par les listes pour avoir un élu. On prend alors ce quotient comme diviseur du score de chaque liste. Le nombre entier du résultat obtenu donne le nombre d'élus directs de la liste. L'essentiel des mandats est alors distribué. Toutefois, le plus complexe est à venir avec l'attribution des sièges résiduels.

**Tableau 1 : Méthode des plus forts restes**

Exemple d'application : 4 mandats à attribuer, 10 000 votes valables

	Liste A	Liste B	Liste C
<b>Score</b>	55 000	33 000	12 000
<b>Diviseur électoral</b>	25 000	25 000	25 000
<b>Sièges directs</b>	2	1	0
<b>Votes utilisés pour les sièges directs</b>	50 000	25 000	0
<b>Reste</b>	5 000	8 000	12 000
<b>Sièges supplémentaires</b>	0	0	1
<b>Total</b>	2	1	1

Selon la méthode des plus forts restes, après avoir procédé à l'allocation des mandats directs, il faut soustraire le chiffre électoral de chaque liste par un nombre égal au diviseur électoral multiplié par le nombre de sièges directs déjà obtenus (tableau 1). En clair, on enlève aux scores des listes les voix déjà consommées par les sièges attribués directement. Les soldes de voix de chaque liste sont alors comparés et classés. La liste ayant le solde le plus élevé (le plus fort reste) obtient alors le premier siège résiduel.

À présent, passons à l'explication de la méthode des plus fortes moyennes. Celle-ci débute également par une attribution des mandats directs grâce à la division du score de chaque liste par le diviseur électoral. Le chiffre entier du quotient obtenu donne le nombre de mandats directs. La différence avec la méthode des plus forts restes se situe au niveau de l'allocation des sièges résiduels. Celle-ci intervient de la façon suivante (tableau 2).

**Tableau 2 : Méthode des plus fortes moyennes**

(Nombre de sièges = 11 000 et 11 000 votes valables)

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D
<b>Score</b>	5 863	1 252	1 543	1 342
<b>Diviseur électoral (Sièges/Votes valables)</b>	1000	1000	1000	1000
<b>Sièges directs</b>	5	1	1	1
<b>Première moyenne (Score/Sièges +1)</b>	977,17	626	774,5	671
<b>Premier siège supplémentaire</b>	1	0	1	0
<b>Seconde moyenne (Score/Sièges +2)</b>	732,87	417,3	514,33	447,33
<b>Second siège supplémentaire</b>	1	0	0	0
<b>Total</b>	7	1	2	1

Pour le premier siège additionnel, les scores de chacune des listes sont divisés par leur nombre de sièges plus un. Les résultats sont comparés et le siège va à la liste au quotient le plus élevé. Pour le deuxième siège additionnel, la même méthode est appliquée mais le score de chaque liste est divisé par son nombre de sièges augmenté de deux, et non plus d'un. Les calculs se poursuivent jusqu'à ce que plus aucun mandat ne soit à attribuer.

Enfin, la dernière grande méthode d'attribution proportionnelle des sièges est celle des diviseurs successifs dont la variante la plus répandue est le système d'Hondt mis au point à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par Victor d'Hondt. Comme l'indique son nom, cette méthode suppose que les scores des listes soient divisés successivement par 1, 2, 3, 4, 5, 6, et ainsi de suite. Tous les quotients obtenus sont alors classés. S'il y a 10 sièges à pourvoir, les partis obtiennent autant

de mandats qu'ils n'ont de quotients dans les dix premiers. C'est le modèle le plus répandu dans la famille des scrutins proportionnels<sup>6</sup>.

**Tableau 3 : Répartition des sièges par la formule d'Hondt calculée par les diviseurs successifs (Nombre de sièges = 6)<sup>7</sup>**

	Liste A	Liste B	Liste C	Liste D	Liste E
Chiffre électoral	73 770	67 938	51 748	51 190	10 887
Divisé par 1	(1) 73 770	(2) 67 938	(3) 51 748	(4) 51 190	(17) 10 887
Divisé par 2	(5) 36 885	(6) 33 969	(7) 25 874	(8) 25 595	(18) 5 442
Divisé par 3	(9) 24 590	(10) 22 646	(12) 17 249	(13) 17 063	(19) 3 628
Divisé par 4	(11) 18 442	(14) 16 984	(15) 12 937	(16) 12 797	(20) 5 721

Dans le cas présenté au tableau 3, il y a six sièges à pourvoir et cinq listes. Chacun a vu son score divisé par 1, 2, 3 et 4. Les quotients ont été classés. Les six plus élevés (en gras) ont attribué les mandats. Cela a donné deux sièges pour la liste A, deux pour la liste B, un pour la liste C et un pour la liste D.

## 2. L'allocation des sièges au sein des listes : entre scrutins de listes et scrutins d'individus

Après avoir présenté la manière dont les différentes formules proportionnelles répartissent les mandats entre listes, il reste à expliquer comment sont désignés les candidats qui au sein des listes sont appelés à siéger. En la matière, il est possible de distinguer quatre modalités :

- les listes fermées ;

6. A. Blais et L. Massicotte, « Electoral Systems », *Comparing Democracies 2*, Sage, New York, 2002, p. 40-69.

7. Source : ministère fédéral belge de l'Intérieur.

- les listes semi-ouvertes ;
- les listes ouvertes ;
- le panachage.

Dans le système de listes fermées, l'électeur vote pour le parti de son choix. Il n'a pas la possibilité de dire quel candidat de la liste il préfère. Il ne peut exprimer qu'un vote de liste. Le mode de désignation au sein d'une liste est très simple : ce sont les premiers dans l'ordre de présentation qui siégeront. Ceux placés à un rang supérieur ou égal à celui du nombre d'élus de la liste n'obtiennent pas de mandat. En d'autres termes, une liste ayant quatre élus envoie au parlement ses quatre premiers candidats selon l'ordre de présentation. La France utilise ce mode de scrutin pour les élections européennes. Ce système est aussi en vigueur en Espagne, en Israël et au Portugal.

À l'inverse, dans les scrutins de listes ouvertes, l'électeur choisit le (ou les) candidat(s) qu'il soutient au sein de la liste de son choix. Les votes de liste sont impossibles ; chaque électeur doit exprimer un vote préférentiel<sup>8</sup>. Après l'allocation des sièges à la proportionnelle, le mode de désignation au sein d'une liste se fait en comparant les scores préférentiels de tous les candidats. Ceux ayant obtenu le plus de suffrages sont ceux qui obtiendront les mandats. Par exemple, une liste ayant quatre élus envoie au parlement les quatre candidats de sa liste ayant obtenu le plus de voix de préférence. La Finlande a recours aux listes ouvertes.

La présentation de ces deux modèles éclaire le concept de listes semi-ouvertes. Les électeurs peuvent choisir entre un vote de liste et un vote préférentiel. Les deux types de suffrages interviennent pour l'allocation des mandats au sein des listes. En réalité, les systèmes de listes semi-ouvertes permettent à l'électeur de modifier l'ordre de présentation des candidats défini par le parti. Cependant,

---

8. Certains systèmes de listes ouvertes autorisent à exprimer un vote de liste. Cependant, ce type de suffrage n'est pris en compte que pour l'allocation des mandats entre listes. Pour la désignation des élus au sein des listes, seules les voix de préférence interviennent.

il existe un mécanisme de protection de cet ordre de présentation qui modère l'influence des scores préférentiels. Diverses modalités de ce système existent. Le système de listes semi-ouvertes tel qu'utilisé en Belgique permet d'illustrer la logique.

Dans ce pays, l'électeur a la possibilité de choisir entre un vote en case de tête et un vote préférentiel alloué à un candidat de son choix. Le code électoral belge précise ceci :

*S'il [l'électeur] adhère à l'ordre de présentation de la liste de son choix, il exprime son vote en marquant exclusivement la case placée en tête de celle-ci. S'il veut modifier cet ordre, il marque un ou plusieurs votes nominatifs dans la case placée à côté du nom de celui ou de ceux des candidats de cette liste à qui il entend donner par préférence son suffrage<sup>9</sup>.*

Lors du dépouillement, le chiffre électoral de chaque liste est égal au nombre de bulletins marqués d'une croix en case de tête additionnés de ceux marqués d'une voix de préférence pour l'un des candidats de la liste. Les chiffres électoraux permettent l'allocation proportionnelle des mandats entre partis. Ensuite, au sein de chaque liste, il reste à déterminer quels candidats en seront les titulaires.

La procédure suivante est d'application : un chiffre d'éligibilité est fixé. Il est égal au nombre de suffrages de la liste (chiffre électoral) divisé par le nombre de sièges à attribuer au sein de la liste plus un<sup>10</sup>. Sont directement élus les candidats ayant atteint le chiffre d'éligibilité sur la base de leurs seules voix de préférence. S'il reste

---

9. Code électoral belge, article 144. Il convient de préciser qu'en 1899, l'électeur ne pouvait exprimer un vote préférentiel que pour un candidat, et non pour plusieurs comme c'est le cas actuellement.

10. Pour les élections communales, le chiffre d'éligibilité est calculé de façon différente (Loi électorale communale, art. 57, § 4). Pour commencer, le chiffre électoral de la liste est multiplié par le nombre de sièges alloués à cette liste. Ensuite, ce produit est divisé par le nombre de sièges de la liste additionné d'une unité. On obtient alors le chiffre d'éligibilité. La multiplication préalable du chiffre électoral de la liste par son nombre de sièges fait que le chiffre d'éligibilité est nettement plus élevé pour les élections communales. En conséquence, le pot commun des votes en case de tête est plus vite épuisé. Il est rare qu'il profite au-delà de la deuxième place sur la liste.

des sièges à allouer, le pot commun des votes en case de tête est utilisé pour permettre au premier candidat dans l'ordre de présentation d'atteindre le chiffre d'éligibilité. L'effet dévolutif de la case de tête joue en sa faveur à concurrence du nombre de voix nécessaires pour être élu. Dans le cas où le pot commun des votes de liste n'est pas épuisé, le deuxième candidat bénéficie également de l'effet dévolutif de la case de tête. La procédure est reproduite jusqu'à ce que tous les suffrages en case de tête aient été distribués. Alors, s'il reste des sièges à attribuer, ils le sont entre les candidats non encore élus sur la seule base de leurs voix de préférence<sup>11</sup>.

#### Tableau 4 : Désignation des élus au sein de la liste X

Quatre élus, chiffre électoral de 10 000 dont 3 000 votes de liste  
Chiffre d'éligibilité =  $(10\,000 / 4 + 1) = 2\,000$

Candidats	Nombre de voix de préférence	Votes de liste dévolus	Score total	Élus
A	1 000	1 000	2 000	2
B	750	1 250	2 000	3
C	600	750	1 350	
D	1 450	0		4
E	400	0		
F	2 100	0		1
G	700	0		

Le tableau 4 donne un exemple de désignation des élus au sein de la liste X. Cette dernière a obtenu 10 000 voix et 4 sièges. Le pot commun des votes en case de tête est égal à 3 000. La première étape consiste à calculer le chiffre d'éligibilité. Celui-ci est égal au chiffre électoral de la liste (10 000) divisé par son nombre de mandats

11. B. Cadranet et F. Delcor, « La réforme de l'effet dévolutif de la case de tête », Centre de droit public de l'ULB, *Les élections dans tous leurs états*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 121-144.

additionné d'une unité ( $4+1 = 5$ ). Le chiffre d'éligibilité pour la liste X est donc égal à 2000. Le candidat F est élu directement car ses seules voix de préférence (2100) le placent au-delà de ce score. Pour les mandats suivants, l'effet dévolutif de la case de tête intervient. Il permet aux premier et deuxième candidats (A et B) d'atteindre le chiffre d'éligibilité et d'être élus. En revanche, le pot commun n'est plus suffisant pour élire le candidat C. Ses voix de préférences additionnées de 750 votes de liste qui lui ont été dévolus ne lui permettent pas de dépasser le candidat D. Ce dernier est dès lors le quatrième député de la liste X.

Cet exemple démontre bien que les modalités de désignation des candidats au sein des listes utilisées en Belgique sont celles d'un scrutin de listes semi-ouvertes. Les voix de préférence peuvent permettre à l'électeur d'interférer sur l'ordre de présentation des candidats. Néanmoins, l'effet dévolutif de la case de tête intervient comme stabilisateur et protecteur de cet ordre de présentation.

L'exemple donné n'est qu'une des variantes du système de listes semi-ouvertes. Les règles ont d'ailleurs été amendées en 2000 en Belgique. Depuis cette date, le pot commun des votes en case de tête est divisé par deux avant d'être dévolu aux candidats en suivant l'ordre de présentation de la liste. Le but de la mesure est de réduire l'influence des votes de listes et d'accroître le poids des voix de préférence. Il s'agit donc d'aller vers des listes plus ouvertes. Dans d'autres pays appliquant la logique des listes semi-ouvertes, les règles sont différentes. Ainsi, aux Pays-Bas, l'électeur peut aussi voter de façon préférentielle pour des candidats individuels. Toutefois, pour être élu à la faveur des voix de préférence, et donc en dehors de l'ordre de présentation de la liste, il faut atteindre avec ces seules voix de préférence un quart du diviseur électoral (score de la liste/nombre de sièges). La logique est donc bel et bien celle de listes semi-ouvertes. En effet, l'ordre de la liste peut être modifié par l'électeur grâce aux votes préférentiels. Toutefois, des règles stabilisatrices empêchent aux seules voix de préférence de jouer dans la désignation des élus au sein des listes.

Enfin, le dernier système, le plus ouvert, est celui du panachage utilisé au Luxembourg et en Suisse. L'électeur y a autant de voix à attribuer qu'il y a de sièges en jeu. Ces voix ne peuvent être attribuées que de façon préférentielle à des candidats individuels (comme avec les listes ouvertes). La singularité du panachage est que l'électeur peut distribuer ses voix sur des listes différentes. Il peut « panacher » son vote entre les listes. L'électeur peut donc voter sur des listes différentes sans rendre son vote invalide.

Le panachage ne doit pas pour autant être assimilé à un scrutin individuel. La répartition des sièges se fait d'abord entre les listes, à la proportionnelle. Chaque liste obtient un score égal à la somme des voix préférentielles de ses candidats. Sur base de ces suffrages attribués aux listes, on procède à la répartition proportionnelle des mandats à pourvoir. Ensuite, au sein de chaque liste, les élus sont désignés sur la base de leur score personnel. L'électeur a par ailleurs la possibilité de ne pas voter de manière nominative, mais en case de tête. On considère alors qu'il donne une voix de préférence à chaque candidat de la liste.

Afin de désigner les élus au sein des listes, on compare simplement leur nombre de voix de préférence. Et, comme dans un système de listes ouvertes, les premiers classés sont élus. Par exemple, si la liste A a obtenu cinq sièges, les cinq candidats de sa liste ayant le plus de voix de préférence obtiennent les cinq mandats.

## II – LES EFFETS DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

---

Comme l'illustre bien un ouvrage édité par Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele, le système électoral n'est pas une machinerie neutre, certains allant même jusqu'à se demander si le mode de scrutin ne ferait pas l'élection<sup>12</sup>. La polémique en science politique est ancienne. D'un côté, se trouvent les politistes qui comme

---

12. P. Delwit et J.-M. De Waele, *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2000.

Maurice Duverger jugeant que les règles électorales sont des éléments déterminants ayant un impact majeur sur la vie politique<sup>13</sup>. À l'inverse, suivant la ligne tracée par Georges Lavau, d'autres chercheurs en science politique considèrent que les lois électorales sont des éléments bien moins déterminants que d'autres variables comme la structure sociale, la culture politique, les déterminants économiques<sup>14</sup>. À l'heure actuelle, un compromis semble se dessiner concluant que les règles électorales sont un des éléments structurants de la vie politique. Elles ont un impact non négligeable. Toutefois, il ne faut pas verser dans l'excès d'institutionnalisme en voyant dans les modes de scrutin le seul élément conditionnant le système démocratique. Partant de ce constat, les pages suivantes vont être consacrées à la présentation des effets principaux de la représentation proportionnelle.

### 1. Le multipartisme

La caractéristique centrale des systèmes proportionnels est, comme leur nom l'indique, de produire une grande proportionnalité dans la traduction des parts de voix en parts de sièges. En la matière, les formules proportionnelles semblent bel et bien rencontrer les attentes. Pour comparer le degré de proportionnalité, on a en général recours à l'indice de proportionnalité de Gallagher (G). Plus cet indice est faible, plus la traduction des voix en sièges est proportionnelle. L'application de cette mesure à des pays ayant des modes de scrutin différents montre clairement que les différentes variantes de la représentation proportionnelle présentent des degrés de proportionnalité nettement supérieur (tableau 5).

---

13. M. Duverger, *Les Partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1951.

14. G. Lavau, *Partis politiques et réalités sociales. Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Armand Colin, Paris, 1953.

**Tableau 5 : Degré de proportionnalité moyen aux élections (1945-1996)<sup>15</sup>**

Pays	G	Formule	Pays	G	Formule
Pays-Bas	1,30	PR	Espagne	8,15	PR
Danemark	1,83	PR	Australie	9,26	Plur
Suède	2,09	PR	Papouasie	10,06	Plur
Israël	2,27	PR	G <sup>de</sup> -Bretagne	10,33	Plur
Malte	2,36	STV	Colombie	10,62	PR
Autriche	2,47	PR	N <sup>elle</sup> -Zélande	11,11	Plur
Allemagne	2,52	PR	Inde	11,38	Plur
Suisse	2,53	PR	Canada	11,72	Plur
Finlande	2,93	PR	Botswana	11,74	Plur
Belgique	3,24	PR	Costa Rica	13,65	PR
Italie	3,25	PR	Trinidad	13,66	Plur
Luxembourg	3,26	PR	Venezuela	14,41	PR
Irlande	3,45	STV	États-Unis	14,91	Plur
Portugal	4,04	PR	Bahamas	15,47	Plur
Islande	4,25	PR	Barbades	15,75	Plur
Norvège	4,93	PR	Île Maurice	16,43	Plur
Japon	5,03	SNTV	Jamaïque	17,75	Plur
Grèce	8,08	PR	France	21,08	Maj

En effet, dans les démocraties anciennes ayant recours à la représentation proportionnelle le degré moyen de proportionnalité varie entre 1,3 aux Pays-Bas et 8,15 en Espagne. En revanche, là où la formule majoritaire est d'application, le degré de proportionnalité calculé par l'indice de Gallagher (G) est nettement supérieur. Il varie entre 9,26 en Australie et 21,08 en France.

15. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Governmental Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999, p. 162.

PR : représentation proportionnelle

Maj : scrutin à la majorité absolue

Plur : scrutin à la majorité relative

SNTV : vote unique non transférable

STV : vote unique transférable

Ajoutons également qu'au sein même de la famille proportionnelle, il y a des disparités selon la formule employée (plus forts restes, plus fortes moyennes, diviseurs successifs...). Les différentes méthodes d'allocation des sièges à la proportionnelle détaillées plus tôt ne sont pas le résultat d'une simple lutte entre mathématiciens. Elles ont des implications politiques qui peuvent être lourdes de sens, en particulier pour les petits partis. En effet, selon la formule appliquée, ces derniers obtiendront plus ou moins aisément un mandat. Il est donc possible pour le législateur de choisir une formule proportionnelle favorisant les plus grands partis ou bien une autre offrant plus de chances aux petites formations. La plus avantageuse pour les listes de petite taille est la méthode des plus forts restes ; la plus favorable aux grandes listes est celle des diviseurs successifs. La méthode des fortes moyennes se situe entre les deux. Enfin, il est également possible de rendre le mode de calcul plus ou moins favorable aux petites listes en modifiant la manière dont est calculé le quotient électoral servant à attribuer les sièges directs.

Le corollaire de ce degré élevé de proportionnalité des formules proportionnelles est le multipartisme. Une des conséquences de la représentation proportionnelle est en effet d'avoir un seuil d'obtention du premier siège pour une liste, un seuil d'éligibilité, assez bas. En effet, dans les formules majoritaires, il est nécessaire d'obtenir la majorité relative ou absolue dans au moins une circonscription électorale. En revanche, le seuil d'éligibilité pour la représentation proportionnelle est nettement plus bas. Globalement, il est égal à 100 % divisés par le nombre de sièges à allouer dans la circonscription ; il est donc à peu près de 2 % là où il y a 50 sièges à attribuer<sup>16</sup>. Le seuil d'éligibilité sera d'autant plus bas qu'il y a de nombreux sièges à pourvoir dans la circonscription.

---

16. Nous parlons d'un seuil d'éligibilité approximatif car il peut varier selon la distribution des votes entre partis. En effet, dans une situation hypothétique où il y a 5 mandats à allouer à la proportionnelle, si on a 95 partis dont 5 qui ont 2 % des voix et 90 qui obtiennent 1 % des suffrages, il suffit de 2 % des voix pour avoir un élu. Le seuil d'éligibilité théorique y est pourtant de 20 % (= 100 % / 5 mandats).

La conséquence des faibles seuils d'éligibilité est de permettre aux petits partis d'avoir des sièges, et donc au nombre total de formations représentées dans les parlements de croître plus aisément. À nouveau, si l'on compare les modes de scrutins à partir d'un indice mathématique – cette fois, il s'agit du nombre effectif de partis construit par Taagepera et Shugart<sup>17</sup> – la plus grande propension au multipartisme des pays de représentation proportionnelle est nette (tableau 6).

**Tableau 6 : Nombre effectif de partis se présentant aux élections et représentés au Parlement<sup>18</sup>**

Formules	Nbre effectif aux élections	Nbre effectif au Parlement
Majorité relative	3,09	2,04
Majorité absolue	3,58	2,77
PR – D'Hondt et Imperiali	4,35	3,7
PR Ste Lagüe – Droop – STV – Plus fortes moyennes	3,8	3,29
PR – Plus forts restes	3,62	3,46

En effet, le nombre effectif de partis au parlement est de 2,04 dans les pays pratiquant l'élection à la majorité relative, et qu'il est de 2,77 dans les pays de majorité absolue. Par contre, il peut atteindre 4,35 avec certaines formules proportionnelles (d'Hondt et Imperiali). Ces chiffres confirment bien que le multipartisme est plus fréquent avec la représentation proportionnelle tandis que le bipartisme est plus souvent la règle dans les systèmes majoritaires.

17. R. Taagepera, et M. S. Shugart, *Seats & Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.

18. A. Lijphart, *op. cit.*, p. 96.

## 2. La stabilité gouvernementale

Le corollaire immédiat du plus grand multipartisme dans les pays de représentation proportionnelle est de rendre plus complexe la formation des gouvernements. En effet, plus le nombre de formations représentées au parlement est important, plus il est rare d'avoir des gouvernements monopartisans. En effet, il devient exceptionnel d'avoir des partis disposant d'une majorité absolue de sièges. Le recours à la formation de coalitions est dès lors nécessaire.

Cet état de fait n'est pas sans conséquence potentielle. En effet, dans les années 1970 et 1980, deux démocraties européennes – la Belgique et l'Italie – ont été touchées par une forte instabilité gouvernementale. Au cours de ces deux décennies, les chutes de gouvernement se multipliaient et les élections non anticipées étaient rares. Constatant qu'un des points communs des régimes italien et belge étaient la représentation proportionnelle assortie d'un fort multipartisme, certains auteurs ont alors fait l'hypothèse que la représentation proportionnelle serait source d'instabilité gouvernementale.

En l'occurrence, cette hypothèse semble se confirmer dans les faits. En effet, dans les démocraties d'Europe de l'Ouest, il a pu être observé que les systèmes majoritaires permettent fréquemment l'émergence de gouvernement monopartisan. Ainsi l'analyse de Blais et Carty a-t-elle démontré que sur 510 élections tenues dans 20 démocraties au xx<sup>e</sup> siècle, on ne compte que 10% de gouvernements monopartisans dans les pays de représentation proportionnelle. En revanche, 69% des élections avec des formules majoritaires permettent l'émergence de majorité à un seul parti<sup>19</sup>. Or, la stabilité des exécutifs composés d'une seule formation politique est nettement supérieure. En Europe occidentale, la durée moyenne de ce type de gouvernement est de 32,9 mois, pour 21,2 mois si on a un gouvernement de coalition<sup>20</sup>.

19. A. Blais and K. Carty, « The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments », *Electoral Studies*, vol. 6, n° 3, 1987, p. 209-218.

20. L. De Winter, « The role of parliament in cabinet formation and resignation », in H. Döring (éd.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, 1995, p. 115-151.

### 3. La représentativité du Parlement

Enfin, une autre conséquence majeure de la représentation proportionnelle est la composition sociale du Parlement que ce mode de scrutin permet. En effet, le souci de représentativité politique permettant aux petits partis d'avoir des élus n'est pas la seule conséquence des formules proportionnelles. L'autre grand argument mis en avant par les promoteurs de ce type de mode de scrutin est de permettre la désignation d'assemblées parlementaires qui soient « le miroir de la société ». Derrière ce slogan se dissimule une volonté d'avoir des élus qui reflètent la diversité sociale du pays. Cela sous-entend d'avoir une juste représentation des deux sexes, des différentes catégories sociales, des groupes ethniques et linguistiques...

Afin de bien mesurer la réalité de cette plus grande représentativité sociale dans les pays où la représentation proportionnelle est d'application, l'indicateur le plus fréquemment mobilisé est celui de la part des femmes parmi les élus. Si la représentation proportionnelle favorise réellement l'accès de toutes les composantes de la société dans les parlements, les démocraties où ce système électoral est en vigueur devraient compter plus de femmes dans leur parlement (tableau 7, page suivante).

**Tableau 7 : Part de femmes élues selon le mode de scrutin (1982)<sup>21</sup>**

Pays	Mode de scrutin	Femmes élues
Suède	PR	27,7
Finlande	PR	26,0
Norvège	PR	23,9
Danemark	PR	22,9
Pays-Bas	PR	14,0
Suisse	PR	10,5
Autriche	PR	9,8
Portugal	PR	8,8
Italie	PR	8,2
Belgique	PR	7,5
Israël	PR	7,5
Allemagne	PR	7,3
Espagne	PR	5,4
Islande	PR	5,0
Grèce	PR	4,0
Nouvelle-Zélande	Majorité relative	8,8
Canada	Majorité relative	4,3
France	Majorité absolue	4,1
États-Unis	Majorité relative	4,1
Grande-Bretagne	Majorité relative	3,1
Australie	Majorité relative	0,0
Irlande	Vote unique transférable	6,8
Japon	Vote unique non transférable	1,6

En l'occurrence, c'est bel et bien le cas. Le système électoral est même le déterminant principal de la présence des femmes dans les parlements. En effet, dans les années 1980, alors que les mesures de discrimination positive en faveur des femmes étaient encore absentes des législations électorales, on pouvait noter que la part moyenne de femmes dans les parlements élus à la propor-

21. W. Rule, « Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in 23 Democracies », *The Western Political Quarterly*, vol. 40, n° 3, 1987, p. 477-498, p. 483.

tionnelle était de 12,5% tandis qu'elle n'était que de 4,1% là où la représentation proportionnelle n'était pas en vigueur. Cet argument d'une meilleure représentativité sociale est d'ailleurs mobilisé par de nombreux défenseurs de la proportionnelle. Cette formule est, selon eux, la plus à même d'assurer la représentation politique de la diversité sociale. Il en résulte un net succès de ce mode de scrutin dans les pays divisés ethniquement et linguistiquement.

#### **4. Les reproches adressés aux formules proportionnelles classiques**

Nous l'avons vu certains effets de la représentation proportionnelle sur le jeu politique sont mobilisés par les défenseurs de ce système électoral. C'est par exemple le cas de la meilleure représentativité sociale qu'il assure. La proportionnalité de ce mode de scrutin est aussi mise avant pour souligner sa justice politique, en particulier pour les plus petits partis. Cependant, d'autres conséquences de la représentation proportionnelle sont mobilisées par ses détracteurs. En particulier, quatre reproches ont été adressés à son égard, discréditant d'ailleurs cette formule électorale durant l'essentiel de la seconde moitié du vingtième siècle. Ces quatre critiques sont :

- l'éparpillement des voix;
- l'instabilité gouvernementale dans les pays de représentation proportionnelle;
- le manque de contrôle des citoyens sur le gouvernement;
- le caractère impersonnel des élections.

Le premier reproche a déjà été évoqué précédemment. En effet, il a été souligné qu'une des conséquences majeures de la représentation proportionnelle était d'abaisser le seuil d'éligibilité. Conséquemment, ce mode de scrutin permet à un plus grand nombre de partis d'être présent au parlement. Le reproche adressé aux formules proportionnelles est de rendre légitime le vote pour des petits partis. Ceux-ci ayant de bonnes chances d'avoir des élus, leurs sympathisants n'ont pas d'incitant à se détourner d'eux. Les formules majoritaires, en revanche, peuvent décourager le vote

pour les petits partis. En effet, vu le peu de chances qu'elles ont d'atteindre la majorité absolue, ou même la majorité relative, les petites formations voient certains électeurs se détourner d'elles pour voter en faveur de plus grands partis. Pour certains, l'absence d'incitant au vote utile dans la représentation proportionnelle est source d'inefficacité parlementaire. Le trop grand nombre de partis étant supposé empêcher le travail efficace de cette assemblée.

Autre reproche adressé à la représentation proportionnelle déjà mentionné dans cette étude : l'instabilité gouvernementale qu'elle provoquerait. En effet, la durée de vie des gouvernements est plus courte dans les pays employant ce mode de scrutin que dans ceux ayant recours à la représentation majoritaire. Il ne s'agit cependant pas de la seule critique adressée quant au fonctionnement des gouvernements dans les pays de système proportionnel. Il est également question d'un manque de contrôle des citoyens sur le gouvernement du fait du mode de scrutin.

Dans un système majoritaire, les responsabilités sont claires. Le gouvernement est aux mains d'un seul parti ou d'un bloc politique, par exemple la gauche ou la droite en France. Dans ce cadre, l'électeur insatisfait de l'action gouvernementale peut clairement identifier un responsable et le sanctionner en votant contre lui. La représentation proportionnelle ne permet pas d'exprimer un rejet politique du gouvernement de façon aussi évidente. En effet, la plupart des gouvernements sont des coalitions. Cela signifie d'abord qu'il est plus complexe d'identifier quel parti au pouvoir est responsable de décisions que l'on n'apprécie pas. En outre, même si l'électeur identifie bien qui il souhaite sanctionner, rien ne lui garantit que le parti pour lequel il vote ne fera pas une alliance gouvernementale au lendemain des élections avec la formation qu'il souhaitait précisément pénaliser électoralement. Cet état de fait fonde le reproche d'un manque de contrôle politique dans les pays de représentation proportionnelle.

Enfin, le dernier reproche adressé aux scrutins à la proportionnelle est d'être impersonnel. L'électeur a le choix entre des listes et

non pas directement entre des individus. Certes, les systèmes de listes ouvertes, semi-ouvertes ou du panachage autorisent à spécifier quel(s) candidat(s) est privilégié au sein de la liste. Toutefois, la logique reste celle d'une élection entre groupes politiques. Lors des débats sur un éventuel du scrutin uninominal à la majorité relative en Grande-Bretagne dans les années 1990, cet élément a été mobilisé avec force par les opposants à la représentation proportionnelle. Pour ces derniers, ces formules creusent un fossé entre les élus et les électeurs puisque le vote est exprimé pour une liste et pas pour un individu<sup>22</sup>. De même, aux Pays-Bas, plusieurs voix s'élèvent depuis les années 1970 pour réclamer l'abandon de la représentation proportionnelle de listes jugée trop partitocratique<sup>23</sup>.

### III – LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DANS LES DÉMOCRATIES EUROPÉENNES

---

Les reproches qui viennent d'être mentionnés ont quelque peu discrédité la représentation proportionnelle. Ils ont en tout cas freiné son adoption dans plusieurs démocraties occidentales. Toutefois, ils n'ont pas mené jusqu'au complet abandon de ce mode de scrutin en Europe. Au contraire, de nombreux pays appliquent encore actuellement ce système électoral. Passons-les en revue rapidement (tableau 8, page suivante).

---

22. P. Norris, « The Politics of Electoral Reform in Britain », *International Political Science Review*, vol. 16, n°1, 1995b, p. 65-78.

23. H. Van der Kolk, « Electoral Reforms in the Netherlands », contribution présentée au *Politologenetmaal – Conférence des associations néerlandaise et flamande de science politique*, Anvers, 19 mai 2005.

**Tableau 8 : Modes de scrutin pour les élections de la chambre basse dans les 25 États membres de l'Union européenne**

<b>Pays</b>	<b>Formule électorale</b>	<b>Type de listes</b>
<b>Belgique</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>République tchèque</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Allemagne</b>	Mixte	Listes fermées pour les sièges à la représentation proportionnelle
<b>Autriche</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Danemark</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Chypre</b>	Représentation proportionnelle	Ouvertes
<b>Estonie</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Espagne</b>	Représentation proportionnelle	Fermées
<b>Finlande</b>	Représentation proportionnelle	Ouvertes
<b>France</b>	Majoritaire à 2 tours	
<b>Grande-Bretagne</b>	Majoritaire à un tour	
<b>Grèce</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Hongrie</b>	Mixte	Listes fermées pour les sièges à la représentation proportionnelle
<b>Irlande</b>	Vote unique transférable	
<b>Italie</b>	Mixte	Listes fermées pour les sièges à la représentation proportionnelle
<b>Lettonie</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Lituanie</b>	Mixte	Listes fermées pour les sièges à la représentation proportionnelle
<b>Luxembourg</b>	Représentation proportionnelle	Panachage
<b>Malte</b>	Vote unique transférable	
<b>Pays-Bas</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Portugal</b>	Représentation proportionnelle	Fermées
<b>Pologne</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Slovaquie</b>	Représentation proportionnelle	Fermées
<b>Slovénie</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes
<b>Suède</b>	Représentation proportionnelle	Semi-ouvertes

Dans l'Europe des Vingt-Cinq, on est très loin d'une situation où la représentation proportionnelle serait un mode de scrutin marginal. Si l'on se concentre sur les élections dans la chambre basse, c'est même tout le contraire. En effet, une large majorité des 25 États membres appliquent la représentation proportionnelle. Ils sont 17 dans ce cas. Cette formule de traduction des voix en sièges arrive largement devant les systèmes mixtes employés dans 4 pays (Allemagne, Hongrie, Italie et Lituanie) et le vote unique transférable en vigueur dans 2 pays (Irlande et Malte). Enfin, les systèmes majoritaires ne sont d'application que dans deux pays : la France et la Grande-Bretagne.

Au sein des 17 pays où la représentation proportionnelle est la règle, il convient de constater que l'allocation des sièges au sein des listes se fait généralement dans une logique de listes semi-ouvertes. En d'autres termes, les électeurs ont la possibilité de modifier l'ordre de présentation des candidats tel qu'établi par les partis. Cependant, des mécanismes stabilisateurs existent pour protéger ce classement. Bien souvent, pour être élu sur la seule base des voix de préférence, il faut obtenir un certain pourcentage du score du parti. Ainsi en Suède, pour être élu en dehors de l'ordre de présentation de la liste, il faut avoir recueilli derrière son seul nom au moins 8% du total des voix de sa liste. À côté de ces scrutins proportionnels de listes semi-ouvertes, on trouve trois pays qui sont dans un système de listes fermées (Espagne, Portugal et Slovaquie), deux qui fonctionnent avec des listes totalement ouvertes où seuls les voix de préférence comptent (Finlande et Chypre), et enfin le Luxembourg qui autorise le panachage.

Malgré les critiques formulées à l'encontre d'une représentation proportionnelle qui favoriserait l'instabilité gouvernementale et l'émiettement des voix, voire qui rendrait le scrutin trop impersonnel, ce mode de scrutin continue donc d'être largement répandu en Europe. Cependant, son maintien dans de nombreux pays ne doit pas masquer les contestations dont il fait l'objet. En effet, là où la représentation proportionnelle reste d'application, de nombreuses

réflexions sont en cours pour la réformer et pour l'amender afin de répondre aux critiques susmentionnées. Dans certains cas comme en Italie en 1993, les reproches ont même conduit le législateur à adopter un mode de scrutin mixte. Précisément, le succès des systèmes électoraux mixtes et des formules proportionnelles aménagées va être l'objet du quatrième et dernier titre de ce rapport.

#### **IV – LES FORMULES PROPORTIONNELLES CORRIGÉES ET LES SCRUTINS MIXTES**

---

Comme cela a été expliqué plus tôt, quatre grands reproches sont adressés aux formules proportionnelles. Premièrement, du fait de leur faible seuil d'éligibilité, ces règles n'incitent pas les électeurs à s'écarter des petits partis. Il en résulte une dispersion de la représentation parlementaire. Deuxièmement, le plus grand nombre de partis dans les systèmes proportionnels rend souvent obligatoire de former des gouvernements de coalition. La conséquence est que l'instabilité gouvernementale est alors plus forte. La même logique de coalition est à la base du troisième reproche formulé à l'encontre de la représentation proportionnelle. Les gouvernements multipartites sont sur la sellette car diluant la responsabilité des partis au pouvoir et rendant plus complexe la sanction électorale. Enfin, étant donné que cette famille de mode de scrutin met aux prises des listes, d'aucuns soulignent que l'on a des élections impersonnelles, donnant à l'électeur le sentiment de ne pas avoir de prises directes sur le choix des candidats individuels appelés à le représenter.

Selon Shugart et Wattenberg, ces reproches ne sont pas par essence des défauts de la représentation proportionnelle<sup>24</sup>. En effet, il s'agit de conséquences bien connues de ce mode de scrutin et généralement bien acceptées par la classe politique et les citoyens. Cependant, lorsque ces effets de la proportionnelle deviennent trop marqués, ils se muent en problèmes politiques. Un des exemples est

---

24. M. S. Shugart and M. Wattenberg, *op. cit.*

la Belgique des années 1970 et 1980. L'instabilité gouvernementale atteignait alors des proportions inédites. Entre 1965 et 1985, aucun exécutif n'a réussi à accomplir le mandat légal de quatre ans. Dans ces circonstances, les gouvernements de coalition n'ont plus été vécus comme une conséquence logique de la représentation proportionnelle. Ils sont devenus un défaut dudit mode de scrutin. Il en a résulté des propositions de passage au scrutin majoritaire émises notamment par les partis libéraux.

L'ensemble des situations de mise sur la sellette de la représentation proportionnelle et de ses effets ont mené au développement de toute une ingénierie institutionnelle supposée amender ce mode de scrutin afin d'en réduire les défauts. On peut retenir principalement trois pistes explorées : les seuils légaux d'éligibilité, les systèmes mixtes et les formules proportionnelles personnalisées. Nous allons en donner un aperçu.

### **1. Les seuils d'éligibilité**

Le premier reproche formulé à l'encontre des formules proportionnelles est que leur souci de justice électorale et de représentation des minorités mène à avoir des seuils électoraux fort bas. En effet, pour prendre quelques exemples, le seuil effectif d'obtention d'un siège au parlement est de 2,6% en Autriche, de 2% au Danemark, de 5,4% en Finlande, de 3,3% en Grèce et de 5,7% au Portugal (tableau 9). Le cas le plus extrême est celui des Pays-Bas. Les sièges y sont alloués à la proportionnelle dans une circonscription nationale unique. En conséquence, le seuil atteint un niveau plancher de 0,67%.

**Tableau 9 : Seuil effectif d'éligibilité dans 10 pays de représentation proportionnelle<sup>25</sup>**

Pays	Formule	Seuil effectif (%)
Autriche	PR	2,6
Belgique	PR	4,8
Danemark	PR	2,0
Espagne	PR	10,2
Finlande	PR	5,4
Grèce	PR	3,3
Luxembourg	PR	5,1
Pays-Bas	PR	0,67
Portugal	PR	5,7
Suède	PR	4,0

Afin de faire remonter le seuil d'éligibilité, deux solutions institutionnelles sont possibles. La première est d'avoir des circonscriptions avec peu de mandats à attribuer. C'est le cas en Espagne où la plupart des districts électoraux n'envoient que deux ou trois élus à Madrid. Il en résulte un seuil effectif d'éligibilité de 10,2%. La solution est cependant délicate politiquement. En effet, les circonscriptions ont souvent une base historique. En outre, toute modification de leurs limites tend à être assimilée à une manœuvre politique menée afin de s'aménager un avantage électoral.

L'autre solution est celle de l'instauration d'un seuil légal d'éligibilité. Il s'agit d'établir un pourcentage minimum de voix en deçà duquel la liste est exclue d'office de la distribution des sièges. En Allemagne, par exemple, il faut obtenir 5% des voix sur l'ensemble du pays ou avoir trois élus directs pour accéder à la distribution des mandats proportionnels. Au cours des dernières années, de nombreuses démocraties européennes ont suivi l'exemple de l'Allemagne et ont introduit un seuil légal d'éligibilité (tableau 10). En Pologne, par exemple, il est de 5% des votes valables sur l'ensemble du pays,

25. Lijphart, Arend, op. cit., p. 25-29

en Bulgarie de 4%, en Espagne de 3%, en République tchèque de 5% dans la circonscription.

**Tableau 10 : Pays européens appliquant un seuil légal d'éligibilité<sup>26</sup>**

Pays	Seuil légal d'éligibilité
Allemagne	5% des voix au plan national (pour les sièges à la représentation proportionnelle)
Pologne	5% des voix au plan national
République tchèque	5% des voix dans la circonscription
Belgique	5% des voix dans la circonscription
Grèce	3% des voix au plan national
Roumanie	3% des voix au plan national
Bulgarie	4% des voix au plan national
Espagne	3% des voix dans la circonscription
Suède	4% des voix au plan national ou 12% dans la circonscription

## 2. Les systèmes électoraux mixtes

La deuxième solution institutionnelle développée pour corriger les défauts de la représentation proportionnelle est la substitution de ce mode de scrutin par des systèmes mixtes. Cette fois, le but n'est pas de réduire l'émiettement des voix entre partis. Il est de permettre à une majorité claire de se dégager afin de réduire l'instabilité gouvernementale. Toutefois, il n'est pas question que ce souhait entraîne une remise en cause trop importante de la juste représentation des minorités garantie par les formules proportionnelles. Afin de combiner ce dernier critère avec des majorités gouvernementales plus claires, plusieurs pays comme l'Italie, la Nouvelle-Zélande, la Hongrie, le Japon ou encore le Venezuela ont opté pour des modes de scrutin mixte.

26. A. Blais et L. Massicotte, *op. cit.*, 2002, p. 52.

Le principe général des systèmes mixtes est donc de combiner les systèmes proportionnels et majoritaires. En règle générale, cela se fait en attribuant une part des sièges grâce à la représentation proportionnelle, et l'autre part via une formule majoritaire. Les systèmes proportionnels et majoritaires employés peuvent varier. En Russie, sont alliés l'élection majoritaire uninominale à un tour (majorité relative) et le scrutin proportionnel de listes fermées. À Taïwan, le scrutin mixte combine scrutin proportionnel et vote unique non transférable. De même, la part relative de mandats pour chacune des formules électorales peut différer d'un cas à l'autre. Au Japon, on est par exemple dans une formule 60% – 40% en faveur de la formule majoritaire. En Corée, c'est du 85% – 15% également en faveur du majoritaire.

Au-delà de ces différences, il est possible de distinguer trois types de scrutin mixtes :

- les scrutins mixtes par compensation,
- les scrutins parallèles,
- les scrutins à finalité majoritaire.

### *1. Les scrutins mixtes par compensation*

Le premier type de scrutin mixte, ceux par compensation, regroupe des systèmes à finalité proportionnelle. Une part des sièges est attribuée via une formule majoritaire, l'autre l'est à la proportionnelle. Le but du second type d'allocation des sièges est d'assurer une certaine représentation aux minorités. Pour cela, les deux modes de distribution des sièges sont liés. La proportionnelle a pour mission de compenser les travers de l'allocation d'une part des sièges à la majorité.

L'exemple classique de ce modèle est celui des élections du Bundestag allemand. L'électeur possède deux voix. Pour une, il choisit un candidat pour une élection uninominale à la majorité relative. Pour la seconde, le vote va à un scrutin national de listes. Chacune de ces deux formules détermine l'attribution de la moitié des sièges. On procède alors au premier dépouillement, celui des

élus directs via le scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales. On passe ensuite aux sièges attribués à la proportionnelle. Il y a deux clauses restrictives. En sont exclus les partis qui n'ont ni 5% des suffrages de liste sur l'ensemble du territoire, ni un élu direct dans au moins trois districts électoraux. Les listes qui remplissent une de ces deux conditions ont alors accès à la moitié des sièges distribués à la proportionnelle. La distribution se fait selon la méthode des plus forts restes.

La particularité est qu'on est ici dans un scrutin par compensation. En fait, les sièges proportionnels sont là pour corriger les différences entre part des voix et part des sièges créées par la moitié majoritaire de l'élection. Pour y parvenir, les différents partis ne participent pas de manière égale à la distribution proportionnelle des sièges nationaux. En fait, il y a 150 mandats attribués par le scrutin national de listes. Mais pour chaque parti, on commence par soustraire le nombre de sièges directs de ces 150. Par exemple, si la CDU obtient 50 sièges directs, et 20% des voix au scrutin national de listes, elle aura 20% de 100 sièges (150 – 50), soit 20 mandats. C'est donc sur le solde obtenu que s'opère l'attribution à la proportionnelle pour ce parti. Il y a une sorte de pénalité envers les vainqueurs des scrutins uninominaux. Elle permet d'obtenir des résultats proportionnels, tout en offrant des élections directes d'individus grâce à 150 circonscriptions uninominales.

L'Italie a aussi adopté en 1994, un système mixte par compensation<sup>27</sup>. Les trois quarts des sièges étaient attribués par une formule majoritaire uninominale, le quart restant via la proportionnelle entre listes au niveau de circonscriptions régionales. Le système de compensation est quelque peu différent de celui en vigueur en Allemagne. Dans le cas italien, on ne soustrait pas le nombre de candidats directs du parti du quota de sièges réservés à la répartition proportionnelle. À la place, en Italie, on soustrait des scores de listes

---

27. M. Donovan, « The Politics of Electoral Reforms in Italy », *International Political Science Review*, vol. 16, n°1, 1995, p. 47-64.

un montant égal à la somme des scores des candidats du parti élus au niveau de circonscriptions uninominales.

Quelles que soient les modalités exactes de la compensation, un élément crucial à retenir est que les parts relatives de sièges alloués à la proportionnelle et à la majorité déterminent le degré total de proportionnalité du système. Selon Pierre Martin, lorsque dans les scrutins mixtes il y a au moins 50% des sièges attribués à la proportionnelle, on a alors une proportionnalité des résultats comparable à celle d'un autre scrutin à la proportionnelle. Sous ces 50%, on est dans un scrutin qui favorise les partis les plus forts. On est donc plutôt dans la famille majoritaire. Pour reprendre ses mots, « dans les modes de scrutin à compensation, l'effet proportionnel est le double de la part des sièges effectifs affectés à la représentation proportionnelle<sup>28</sup> ».

### 2. *Les scrutins parallèles*

Dans le second type de scrutin mixte, celui des élections parallèles, on va vers plus de simplicité. Le principe est celui de deux élections parallèles totalement indépendantes. L'électeur a deux votes. Le premier sert à l'élection d'une part des élus via un système majoritaire, l'autre pour la désignation à la proportionnelle de l'autre partie du parlement. Contrairement aux scrutins mixtes par compensation, il n'y a aucune influence des résultats d'une formule sur l'autre. Les deux dépouillements sont totalement séparés, il n'y a aucune prime ni aux vainqueurs, ni aux vaincus<sup>29</sup>.

### 3. *Les scrutins à finalité majoritaire*

Enfin, le dernier type de systèmes mixtes est celui des scrutins à finalité majoritaire. Le but de ces formules est délibérément de mener à la création d'une majorité stable pour un seul parti. C'est pourquoi ils sont qualifiés de systèmes à finalité majoritaire.

---

28. P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, Paris, 1997, p. 106.

29. A. Blais and L. Massicotte, « Mixed Electoral Systems: a Conceptual and Empirical Survey », in *Electoral Studies*, vol. 18, n° 3, p. 341-366, 1999.

La France est devenue spécialiste de ce type de modes de scrutin. La loi municipale française de 1983 pour les communes de plus de 3500 habitants en est un exemple. Il s'agit d'une élection à deux tours entre listes de candidats. Au premier tour, toutes les listes s'affrontent. Celles qui obtiennent plus de 10% peuvent se maintenir au second tour. Celles qui font moins de 5% sont exclues. Celles qui sont entre ces deux scores peuvent se maintenir au second tour via une alliance (un apparentement). Au second tour, la liste qui l'emporte a la moitié des sièges. La seconde moitié est distribuée à la proportionnelle entre toutes les listes, y compris celle qui l'a emporté. Le but est de favoriser une majorité claire. Néanmoins, la dose de proportionnelle vise à garantir une certaine représentation aux minorités.

Quel que soit le mode de scrutin mixte favorisé, il est clair que la même logique demeure. Le but du législateur est d'éviter les excès des formules majoritaires et proportionnelles. Il ne faut pas tomber dans l'excès des premières en négligeant la juste représentation des minorités. En même temps, on cherche à éviter un des défauts de la représentation proportionnelle qui est de ne pas donner de majorité claire. Dans cette optique, ce sont les systèmes mixtes qui s'imposent.

#### *4. Les formules proportionnelles personnalisées*

Enfin, des solutions institutionnelles ont également été apportées pour répondre au reproche selon lequel la représentation proportionnelle pêcherait par manque de personnalisation de l'élection. Parmi les opposants à la représentation proportionnelle, des voix se sont en effet élevées pour critiquer l'impossibilité pour l'électeur de choisir réellement par quel candidat sur la liste de son choix il souhaite être représenté.

En réponse à cette critique, deux voies sont possibles. La première est celle des systèmes de listes ouvertes ou de panachage. Dans ces formules décrites plus tôt dans ce rapport, la répartition

des mandats se fait entre listes. Néanmoins, l'électeur vote directement pour des candidats individuels au sein des listes. Ces votes préférentiels sont d'ailleurs l'élément déterminant pour désigner le candidat qui sera effectivement appelé à siéger. En l'occurrence, un mouvement vers des listes plus ouvertes est observable dans quelques pays européens. En Belgique, plusieurs partis revendiquent le passage aux listes totalement ouvertes. La demande s'est intensifiée au cours des quinze dernières années. Elle a d'ailleurs été partiellement rencontrée puisque le mécanisme de l'effet dévolutif de la case de tête qui contrebalance les voix de préférence a été partiellement bridé en 2000<sup>30</sup>. Les élections communales de 2006 en Flandre seront d'ailleurs les premières qui seront tenues avec des listes totalement ouvertes. Aux Pays-Bas, des revendications similaires sont débattues depuis le début des années 2000.

À côté du passage aux listes ouvertes, voire au panachage, l'autre voie possible pour personnaliser la représentation proportionnelle est le système du vote unique transférable, notamment utilisée en République d'Irlande. Dans cette dernière formule, l'électeur est face à un bulletin de vote où il ne doit pas choisir entre des listes mais entre des candidats individuels. Sur ce bulletin, il faut classer tous les candidats selon un ordre de préférence. On procède alors à un premier dépouillement en attribuant une voix aux candidats à chaque fois qu'il arrive en tête d'un classement sur un bulletin de vote. Sont alors élus ceux qui atteignent un score égal au diviseur électoral (nombre de votes valables / nombre de sièges).

Le classement des candidats donné par chaque électeur intervient pour l'attribution des sièges restants. La logique est celle d'un transfert de voix entre candidats en fonction des classements sur les bulletins de vote. La première étape est de transférer les surplus des candidats déjà élus. Ces surplus sont en fait obtenus soustrayant le score des élus par le diviseur électoral. On considère qu'il ne faut

---

30. P. Delwit et J.-B. Pilet, « Le scrutin du 18 mai 2003 à l'aune d'une nouvelle contrainte institutionnelle », *L'Année sociale 2003, 2004*, p. 25-37.

pas gaspiller ces voix. Elles sont donc transférées aux autres candidats selon la formule suivante :

*Transfert du candidat A au candidat B = (surplus de A/score de A) x % de bulletin où A est 1<sup>er</sup> et B 2<sup>e</sup>*

Une fois le transfert des surplus réalisé, les candidats dont le score a atteint le diviseur électoral sont élus. Il faut alors regarder s'il reste encore des mandats à attribuer. Si c'est le cas, on va alors éliminer les candidats ayant à ce stade le moins de voix. Les votes pour ces éliminés sont transférés sur la base du classement marqué sur les bulletins de votes qui leur étaient jusque-là attribués.

Malgré son caractère individuel, le vote unique transférable est bien un mode de scrutin proportionnel, ou en tout cas semi-proportionnel. En effet, les partis ont la possibilité de présenter plusieurs candidats. De plus, les résultats sont, au final, assez proportionnels. L'indice de Gallagher (G) de l'Irlande montre en effet que les élections dans ce pays sont un peu moins proportionnelles qu'avec la représentation proportionnelle des listes mais sont plus proportionnelles qu'avec des formules majoritaires (tableau 5, *supra*, p. 23).

## CONCLUSION

---

La représentation proportionnelle est une vieille dame. Elle a en effet près d'un siècle et demi. Malgré son grand âge, elle demeure largement appréciée en Europe. En effet, pas moins de 17 des 25 États membres de l'Union européenne l'appliquent pour leurs élections législatives nationales. Les principes directeurs de ce mode de scrutin qui sont la juste représentation des minorités et la mise en place de gouvernement de compromis continuent donc à séduire.

Néanmoins, il serait abusif de déclarer que la représentation proportionnelle n'est l'objet d'aucune critique. Pour commencer, la facilité avec laquelle elle permet aux petits partis d'émerger et d'avoir des sièges au Parlement est vue par certains comme une source d'inefficacité politique. L'émiettement des sièges est dénoncé

comme vecteur de blocages politiques. Ensuite, la nécessité quasi-automatique de mettre en place des coalitions gouvernementales est stigmatisée comme cause de grande instabilité des exécutifs. Par ailleurs, d'aucuns dénoncent ces mêmes coalitions comme étant non démocratiques. Celles-ci dilueraient la responsabilité politique entre membres de l'alliance et, dès lors, réduiraient le pouvoir de sanction électoral au travers du vote. Enfin, mettant généralement aux prises des listes, la représentation proportionnelle est attaquée pour son caractère impersonnel. L'électeur n'aurait que trop peu l'opportunité de choisir les candidats individuels qu'il préfère.

L'ensemble de ces critiques n'ont pas sonné le glas de la représentation proportionnelle. Toutefois, elles l'ont amené à se redéfinir, à se repenser, à s'amender. Leur conséquence a été le développement de toute une ingénierie institutionnelle tentant de préserver les principes centraux de la représentation proportionnelle, et en particulier sa justice électorale pour les minorités, tout en répondant aux reproches formulés. Trois outils institutionnels ont été en particulier privilégiés. Le premier est l'instauration de seuils légaux d'éligibilité empêchant les toutes petites formations d'avoir des élus. Une telle mesure est présente, par exemple, en Allemagne, en Pologne et en Belgique. La deuxième voie explorée est celle des scrutins mixtes. Ces derniers allient une allocation des sièges à la proportionnelle et une autre élection par des formules majoritaires. Le but est de permettre l'émergence de majorité plus claire sans pour autant priver l'opposition d'une représentation parlementaire de taille raisonnable. La formule a séduit en Nouvelle-Zélande, en Italie, aux élections municipales en France ou encore au Japon. Enfin, afin de personnaliser un peu plus le vote, plusieurs pays comme la Belgique et les Pays-Bas s'inspirent du système finlandais des listes ouvertes. Celui-ci donne à l'électeur l'opportunité de choisir une liste mais aussi le ou les candidat(s) qu'il préfère au sein de cette liste. Le vote est ainsi moins désincarné.

Finalement, la représentation proportionnelle est loin d'être en voie de disparition. En revanche, elle est bien entrée dans un nouvel âge, celui des formules hybrides et des amendements. De ce que l'on peut observer dans plusieurs pays, le futur de cette famille de mode de scrutin ne semble pas compromis mais il nécessite d'avouer ses défauts et de reconnaître les mérites des autres modes de scrutin. Les législateurs européens contemporains semblent suivre le conseil de Shugart et Wattenberg lorsqu'ils recommandent de prendre « le meilleur des deux mondes<sup>31</sup> ».

---

31. M. S. Shugart and M. Wattenberg, *op. cit.*

# 2

## LA PROPORTIONNELLE : UNE RESPIRATION

---

**Pascal PERRINEAU**

Professeur des universités à Sciences Po Paris, directeur du CEVIPOF  
(Centre de recherches politiques de Sciences Po).

---

*Extraits de son intervention lors de la table ronde « Plus de proportionnelle pour mieux représenter la société civile ? Expériences européennes et scénario français », Fondation pour l'innovation politique, 30 mai 2006.*

À quoi sert le mode de scrutin ? C'est à la fois un instrument pour représenter la diversité de la société et une technique pour dégager une majorité claire et efficace pour gouverner. Sur le premier principe, la proportionnelle aboutit à une meilleure représentativité. En revanche, pour dégager une majorité claire et efficace, le scrutin majoritaire est plus pertinent. Mais l'enjeu est de parvenir à marier les deux objectifs. Le choix du scrutin est déterminant. J'ai réalisé une simulation à partir des dernières élections législatives, celles de 2002, qui permet d'esquisser divers scénarios : le scrutin majoritaire à deux tours, la proportionnelle nationale avec un seuil de 5% des suffrages exprimés, et le système Joxe de 1986, c'est-à-dire une représentation proportionnelle départementale avec un seuil de 5% des suffrages exprimés. J'ai travaillé sur deux hypothèses à droite : une droite rassemblée, et une droite divisée, avec une UDF ayant sa pleine et entière autonomie. La différence entre les résultats des différents scénarios est saisissante (voir tableau, p. 54).

Si l'on a en tête le seul impératif de la photographie quasi parfaite et de la représentation proportionnelle, des questions politiques essentielles se posent ! D'abord, le parti majoritaire n'a plus la majorité, il n'a qu'une majorité relative. De nouvelles questions

apparaissent : que peut faire le parti avec une simple majorité relative? Qu'est-ce qu'il fait pour gouverner? S'allie-t-il avec le Front national ou va-t-on vers un gouvernement de grande coalition – à l'allemande –, où l'UMP gouvernerait avec le Parti socialiste? Ou bien revient-on aux pratiques de la IV<sup>e</sup> République : le débauchage de quelques frontistes, ou socialistes, ou divers gauche afin d'arriver à la majorité? Si l'on a en tête le deuxième impératif, qui vise à dégager une majorité claire pour gouverner, il faut se tourner vers le scrutin britannique, le scrutin majoritaire à un tour, avec toute sa violence, et parfois ses effets étranges : un parti minoritaire au plan national peut être majoritaire en termes de sièges, et il peut exister une sous-représentation parfois drastique des minorités. Aux élections législatives de 2002, le FN a recueilli 11,3% des voix et n'a obtenu aucun siège. Lorsque les minorités sont incluses dans des systèmes d'alliance, comme le PC, elles arrivent à avoir une représentation. Ce qui fait le groupe communiste, c'est l'alliance avec les socialistes. La préférence va donc à un scrutin mixte. Non pas le « scrutin allemand », qui reste un scrutin proportionnel, mais le scrutin mixte, introduit en France par la gauche en 1982 pour les élections municipales dans les communes de plus de 3500 habitants, qui est un scrutin majoritaire avec correctif proportionnel. La logique est majoritaire, puisque le parti qui arrive en tête a la majorité pour gouverner. Puis on répartit les sièges restants entre tous les partis. Ce scrutin marie donc une certaine tradition française et le souci de ne pas exclure les minorités. Cette piste mérite d'être explorée. Un autre mode de scrutin est intéressant : c'est le nouveau scrutin pour les régionales qui a fonctionné en 2004 : il s'apparente au mode de scrutin pour les municipalités de plus de 3500 habitants et assure une certaine stabilité dans les régions.

Par ailleurs, les modes de scrutin influencent les systèmes de partis mais ne les déterminent pas. Le scrutin majoritaire n'a pas abouti au bipartisme : le PC n'est pas mort et l'UDF existe. La proportionnelle peut vivre avec des régimes bipolarisés ou très éclatés. Il n'y a pas de déterminisme entre le mode de scrutin et le système

de partis. Les modes de scrutin sont même davantage le produit du système des partis. Dans les pays bipartisans, on choisit très souvent le scrutin majoritaire.

En outre, les effets d'un même mode de scrutin sont différents selon le type de société auquel on a affaire. On distingue sur le continent européen les pays à culture conflictuelle, comme la France, et les pays à culture consensuelle, comme beaucoup de démocraties d'Europe du Nord. Les effets de la proportionnelle n'y sont pas les mêmes. Dans un pays consensuel, la représentation proportionnelle ne peut avoir que des avantages, parce qu'il y a cette culture de la collaboration, du consensus, du long travail de la négociation. Dans un pays de culture clivée, la proportionnelle peut aboutir à l'éclatement et à l'instabilité.

Je crois que le moment est sans doute venu d'une respiration, c'est-à-dire d'introduire une part de mixité dans le mode de scrutin français. Mais il ne s'agit pas d'abandonner le scrutin majoritaire. Car la France est encore dans une culture extrêmement clivée dans laquelle la pratique de la négociation et de la coopération est assez faible. Le mode de scrutin n'est en aucun cas une solution miracle à la crise du politique, c'est-à-dire au problème de la représentation de la société civile. D'autres facteurs interviennent, notamment, en France, le problème du poids des partis : nous sommes un des pays d'Europe dans lequel les partis sont quantitativement les moins importants. Le ratio du nombre d'adhérents par le nombre d'électeurs est l'un des plus faibles. Il ne faut pas confondre la représentation et la représentativité. Ce n'est pas parce qu'au Parlement, il y a plus de fonctionnaires, il y a moins d'ouvriers, que les députés seraient incapables de représenter les intérêts des gens qui ne sont pas du public ou des gens « d'en bas ». La représentation politique n'est pas l'équivalent de la représentativité au sens sociologique du terme. Mais nous avons des partis qui sont des appareils bureaucratiques très introvertis, peu nombreux, peu représentatifs de leur électorat, qui présentent toutes les caractéristiques du phénomène oligarchique. Tous les partis français sont touchés par ce phéno-

mène, parce qu'ils sont peu irrigués par les demandes de leur électorat. Ils réunissent avant tout des professionnels de la politique. Nos partis ne permettent pas de faire vivre la diversité de la société. Et ce problème n'est pas lié à la représentation proportionnelle, mais à un problème de culture partisane et d'état de nos organisations politiques. En Grande-Bretagne, où l'on applique un système majoritaire à un tour, on est frappé de voir que le parti conservateur et le parti travailliste sont des partis qui représentent davantage la diversité de la société anglaise que ne le font l'UMP et le Parti socialiste en France. En particulier en ce qui concerne la représentation des femmes et la représentation des citoyens issus de l'immigration. Par ailleurs, il y a le problème plus vaste de la vigueur du tissu associatif. La société civile française est vivante, mais elle n'a rien à voir, par exemple, avec la société civile américaine. En France, le tissu politique n'est pas irrigué par la société civile. Ce n'est pas lié au mode de scrutin, mais au rôle de l'État et à notre culture juridique. Donc n'attendons pas du mode de scrutin une solution magique, car l'on risquerait d'être très déçu...

Je voudrais également évoquer les questions du vote utile et de la culture de gouvernement. Certains partis sont porteurs de cette culture de gouvernement, tandis que d'autres se contentent d'être des partis de protestation ou des mouvements qui ne sont ni tout à fait des partis ni tout à fait des groupes de pression, mais quelque chose entre les deux. Les Anglo-Saxons appellent ce nouveau type de partis les *One Issue Oriented Movements* (les « mouvements à enjeu unique »). « Chasse, Pêche, Nature, Traditions » en France, le « Parti des automobilistes » en Suisse, le « Parti des personnes âgées » en Allemagne, sont ainsi très peu porteurs d'une culture de gouvernement. Face à ces mouvements, la question du vote utile se pose, en particulier dans une logique de second tour. Il faut voter pour des partis qui s'insèrent dans une certaine culture de gouvernement et ne pas favoriser ou donner une place excessive à des partis qui ne sont que des lobbies ou qui ne sont que porteurs d'une culture de la protestation. À l'heure où le système politique

français est travaillé, jusqu'à l'élection centrale qu'est la présidentielle, par un vote de plus en plus protestataire, cela devient problématique. Comme l'a fait remarquer le politologue Jean-Luc Parodi, on assiste en France à un phénomène de proportionnalisation du scrutin majoritaire. Sans que nous nous en rendions compte, sur les 25 dernières années, nous avons davantage voté avec des scrutins mixtes ou proportionnels qu'avec des scrutins majoritaires. Cela a des conséquences sur les attitudes : les élections au scrutin majoritaire sont de plus en plus utilisées de manière proportionnaliste. L'élection reine, l'élection présidentielle de 2002, a été touchée par cette proportionnalisation des comportements.

Une remarque enfin sur la diversité. Dans son *Histoire du suffrage universel*<sup>1</sup>, Pierre Rosanvallon dit que « la crise de la représentation politique aujourd'hui, c'est le fait que la représentation politique n'arrive plus à représenter la diversité de la société ». La gauche et la droite telles qu'on les conçoit, telle qu'elles se développent après la guerre, s'enracinent dans une lisibilité de la société. Qu'expriment-elles ? Elles expriment la diversité sociale : d'un côté, une gauche qui se veut plus articulée autour des représentants des petits et des moyens salariés, de l'autre, la droite qui, elle, est davantage articulée autour du haut de la hiérarchie salariale et du monde des professions indépendantes. Donc, elles expriment une diversité sociale : ce que François Mitterrand avait présenté comme le peuple de droite et le peuple de gauche, lorsque, dans son premier discours, de 1981 il déclarait : « La majorité sociale a enfin rencontré la majorité politique. » Le problème, aujourd'hui, c'est que tout cela a changé. Gauche et droite ne sont plus enracinées de la même manière dans les milieux sociaux. Aujourd'hui, le premier parti en milieu ouvrier, c'est le Front national, ce n'est plus le Parti socialiste ou le Parti communiste. On voit bien que les bases sociales sont en train de se recomposer. Les bases territoriales se recomposent

---

1. P. Rosanvallon, *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992.

également. Les Pays de la Loire et la Bretagne sont gouvernés par la gauche : qui aurait dit cela il y a trente ans ? La diversité sociale change. Mais le monde politique continue à représenter des diversités anciennes sans parvenir à s'adapter aux nouvelles diversités. Parmi les nouvelles diversités, il y en a notamment une qui est très forte : la diversité concernant l'Europe. Le clivage européen n'a plus rien à voir avec le clivage gauche/droite ! La scission entre le « oui » et le « non » recouvre deux types d'attitude, par rapport à l'Europe, par rapport à l'autre, par rapport à la globalisation, par rapport à la mondialisation, par rapport à l'ouverture. C'est un clivage entre une société ouverte et une société inquiète, nationalo-centrée. Et ce clivage-là ne se retrouve pas au plan politique. La globalisation et la mondialisation sont des enjeux extrêmement importants qui sont au cœur de la crise de la représentation. Les diversités ethniques, politiques, religieuses, la diversité entre le public et le privé : voilà autant de diversités qui sont à l'œuvre dans la société française, et que la classe politique ne parvient pas à représenter.

Il ne faut pas parer le scrutin proportionnel de toutes les vertus. D'ailleurs, en ce qui concerne la question du renouvellement du personnel politique, le scrutin majoritaire n'a pas empêché l'apparition de nouveaux partis, en France. Dans les années 1980, les Verts et le Front national émergent. Ils apparaissent dans un contexte de scrutin majoritaire encore dominant. On parle toujours des élections européennes de 1984, mais il y avait eu une percée auparavant, aux municipales de 1983, pour le Front national. Cela est confirmé dès l'année suivante, par les cantonales de 1985, qui sont à scrutin majoritaire. Et puis, dans les années 1990, le CPNT et l'extrême gauche apparaissent au premier plan, deviennent des forces politiques dans un contexte, là aussi, d'élections majoritaires. Le problème du renouvellement du personnel politique dépend d'autres éléments que celui du mode de scrutin. La proportionnelle ne serait pas une solution miracle de ce point de vue. En France, les mouvements de jeunesse sont totalement exsangues car ils sont liés aux partis. Ils existent sur le papier, mais ils n'ont aucune réalité.

Des mesures qui seraient relatives au cumul des mandats seraient certainement beaucoup plus efficaces pour renouveler le personnel politique qu'un changement de mode de scrutin.

Mais garder une logique majoritaire tout en ayant une liste corrective de soixante députés au plan national, élus à la proportionnelle, pourrait introduire un peu de respiration dans le système et entreprendre de répondre à la crise de la représentation.

Une simulation : la transformation des voix en sièges suivant 4 modes de scrutins et/ou d'offres politiques différents, à partir des résultats du premier tour des élections législatives de 2002.

Partis	Résultat en voix (%)	Résultat en sièges			
	1 <sup>er</sup> tour législatives 2002	Système actuel <sup>3</sup>	RP seuil 5% <sup>3</sup>	RP 1986 droite rassemblée <sup>4</sup> UMP-UDF	RP 1986 droite divisée <sup>4</sup>
LO	1,2				
Extr. gauche	1,6			1	1
PCF	4,8	21		38	46
PS	25,6	137	202	186	198
Div. gauche	1,1				
Verts	4,5			2	4
Pôle Rép.	1,2			2	2
UMP	33,3	351	264	233	105
UDF	4,8	28			93
Div. droite	4,1			4	6
MPF	1,1				1
FN	11,3		89	88	99
MNR	1,3				
Écologistes	1,2				
CPNT	1,7				
Div.	1				

2. Système actuel : majoritaire à 2 tours.

3. Représentation proportionnelle, circonscription nationale, seuil minimum de 5%.

4. Système « Joxe » de 1986 : représentation proportionnelle départementale, seuil minimum de 5%.

# 3

## LA POLITIQUE AU RISQUE DE LA PROPORTIONNELLE UNE APPLICATION DE LA RÉPARTITION PROPORTIONNELLE : 1988-2004

---

**Dominique REYNIÉ**

Professeur des universités à l'IEP de Paris, directeur de l'Observatoire des élections en Europe (Fondation Robert-Schuman), il a récemment publié *L'Opinion européenne en 2006* (2006). Vient de paraître : *L'Extrême gauche, moribonde ou renaissante ?* (janvier 2007). Il anime un blog : [www.opinioneuropeenne.eu](http://www.opinioneuropeenne.eu).

---

La représentation proportionnelle est l'une des méthodes utilisées pour convertir des suffrages exprimés au cours d'une élection en nombre de sièges au sein d'une assemblée représentative. Si l'on retient le critère de la représentation de la diversité des opinions politiques, le scrutin proportionnel apparaît davantage à même que le scrutin majoritaire de refléter plus fidèlement la diversité des opinions politiques.

La revendication d'une réforme du mode de scrutin pour les élections législatives n'est pas nouvelle. Périodiquement, elle connaît un regain, notamment pendant les phases de poussée de l'abstention et du vote protestataire, donnant à penser que ces formes de désaffection électorale sont la conséquence, voire l'expression, d'une insatisfaction face à une offre de candidatures que l'on pourrait modifier en recourant notamment au mode de scrutin proportionnel.

Mais que sait-on des effets que le passage à la proportionnelle aurait non seulement sur la morphologie politique, mais aussi sur le fonctionnement de notre représentation nationale? Sous la

V<sup>e</sup> République, notre unique expérience au niveau national nous a été fournie par les élections législatives de 1986. Qu'en serait-il aujourd'hui si nous décidions d'abandonner le mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours au profit d'un système à un tour fondé sur le scrutin de liste et sur une distribution des sièges calculée proportionnellement au nombre de suffrages exprimés en faveur des partis en lice ?

Il peut donc être utile de proposer ici une expérimentation consistant à appliquer le scrutin proportionnel à une série d'élections qui ont eu lieu sous le régime du scrutin majoritaire afin d'observer les effets produits. Pour ne pas avoir à choisir arbitrairement parmi les nombreuses variantes de la proportionnelle, on peut retenir le mode de scrutin qui a été effectivement employé pour les élections législatives de 1986 et décider de l'appliquer aux résultats enregistrés lors des élections postérieures de même type, soit celles de 1988, 1993, 1997 et 2002. On appliquera enfin la même méthode de calcul au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 et à celui des élections régionales et cantonales de mars 2004.

La mise en œuvre d'une telle idée impose de reprendre les résultats d'élections qui ont déjà eu lieu sous le régime du scrutin majoritaire, puis d'appliquer à ces résultats le régime du scrutin proportionnel. Il faut donc recalculer l'ensemble des résultats de chacune de ces quatre élections législatives. L'exercice consistant à appliquer la distribution proportionnelle en sièges à des suffrages qui ont été exprimés sous le régime du scrutin majoritaire rencontre cependant une limite évidente : en effet, si elles avaient eu lieu au scrutin proportionnel, ces élections auraient vraisemblablement entraîné une offre de candidatures différente et une campagne différente, produisant conséquemment un comportement électoral différent.

## **I – QUATRE ÉLECTIONS RELUES AVEC DES LUNETTES PROPORTIONNELLES**

---

On appliquera d'abord la méthode proportionnelle de calcul des résultats aux élections législatives de 1988, 1993, 1997 et 2002. Chacun de ces scrutins présente ses propres caractéristiques. En un mot, il faut se souvenir que les élections de 1988, suivant la réélection de François Mitterrand à la présidence de la République, ont donné au chef de l'État une majorité moins confortable qu'espéré; que les élections de 1993 ont infligé une sanction sans précédent à la gauche de gouvernement; que les législatives de 1997, faisant suite à la dissolution, ont produit une majorité de gauche particulièrement étriquée; enfin, que les élections législatives de juin 2002 ont donné à la droite une confortable majorité après le vote consensuel et républicain du 5 mai.

### **La méthode utilisée**

Elle est d'abord déterminée par les caractéristiques du mode de scrutin des élections législatives de 1986 : les résultats sont calculés dans le cadre du département; un seuil de 5% des voix doit être franchi pour espérer obtenir au moins un élu; la répartition des sièges est effectuée selon la méthode d'Hondt à la plus forte moyenne.

Les résultats de chaque circonscription ont été agrégés de façon à obtenir des résultats au niveau du département. L'application du seuil de 5% permet ensuite d'éliminer les candidats n'ayant pas recueilli suffisamment de suffrages. Les sièges sont ensuite répartis entre les candidats restant en lice. La distribution des sièges implique de calculer d'abord le quotient électoral, lequel est obtenu en divisant, dans chaque département, le nombre total des suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Ce calcul permet d'attribuer immédiatement un ou plusieurs sièges (selon les départements). Pour répartir les sièges non attribués à l'issue de cette première opération, on divise ensuite le nombre de suffrages

par le nombre de sièges remportés par chaque formation en lice, plus un. Cette opération doit être poursuivie jusqu'à ce que tous les sièges soient attribués.

On peut illustrer la méthode en considérant le cas d'un département, par exemple l'Aveyron. Lors des élections législatives de juin 2002, le nombre total des suffrages était de 150320, tandis que 3 sièges étaient à pourvoir. Dans ce cas, le quotient électoral est donc :  $150320/3 = 50107$ . Seuls quatre des partis en lice obtiennent plus de 5% des suffrages exprimés au niveau départemental (c'est-à-dire en agrégeant les résultats recueillis par les partis au niveau départemental) : l'UMP (alors Union pour la majorité présidentielle), avec 53946 suffrages (35,8%), le Parti socialiste (PS), avec 35871 suffrages (23,8%), les Divers droite avec 19228 suffrages (12,7%), et le Parti radical de gauche (PRG), avec 7924 des suffrages (5,2%). La première répartition des sièges (division du nombre de suffrages obtenu par le parti par le quotient électoral) attribue immédiatement 1 siège à l'UMP, qui seule obtient un nombre de suffrages supérieur ou égal au quotient électoral. Le PS, le PRG et les Divers droite n'obtiennent aucun siège. Il reste donc 2 sièges à répartir. Pour ce faire, on divise le nombre de suffrages que chaque parti a pu obtenir par son nombre de sièges + 1, soit :

$$\text{UMP} : 53946/2 (1 + 1) = 26973$$

$$\text{PS} : 35871/1 (0 + 1) = 35871$$

$$\text{Divers droite} : 19228/1 (0 + 1) = 19228$$

$$\text{PRG} : 7924/1 (0 + 1) = 7924$$

Le PS obtient le résultat le plus élevé et reçoit donc 1 siège. Les Divers droite et le PRG sont toujours à 0 siège. Il reste 1 siège à répartir. On recommence donc l'opération précédente en divisant le nombre de suffrages obtenus par chaque parti par son nombre de sièges + 1, soit :

$$\text{UMP} : 53946/2 (1 + 1) = 26973$$

$$\text{PS} : 35871/2 (1 + 1) = 17935$$

$$\text{Divers droite} : 19228/1 (0 + 1) = 19228$$

$$\text{PRG} : 7924/1 (0 + 1) = 7924$$

L'UMP obtient le résultat le plus élevé et se voit donc attribuer le dernier siège. Le résultat final est donc le suivant : UMP, 2 députés ; PS, 1 député ; Divers droite et PRG, 0 député.

On a procédé ainsi pour chacun des départements français et pour chacune des élections étudiées. Ce sont les résultats de ces opérations que l'on retrouve dans les tableaux qui figurent ci-après. La colonne « Résultats réels » indique le nombre de députés que les partis ont effectivement obtenu lors des élections législatives considérées, c'est-à-dire au scrutin majoritaire à deux tours. La colonne « Proportionnelle » indique le nombre de députés que les partis auraient obtenu si l'attribution des sièges avait été calculée selon les règles du scrutin proportionnel tel qu'il fut appliqué en 1986. La colonne « Écarts en sièges » précise la différence en nombre d'élus entre le scrutin majoritaire, colonne « Résultats réels », et le scrutin proportionnel, colonne « Proportionnelle ».

À la fin de cette étude, nous proposons deux simulations supplémentaires destinées à imaginer le type d'Assemblée nationale qu'aurait produit le premier tour de l'élection présidentielle de 2002, le premier tour des élections régionales de 2004 et le premier tour des élections cantonales de 2004, si l'on fait l'hypothèse que ces consultations ont été des élections législatives organisées au scrutin proportionnel.

### **Les élections législatives de 1988 à la proportionnelle : une majorité plus à gauche**

Le fait de convertir les élections de 1988 à la proportionnelle montre comment ce mode de scrutin peut accentuer la victoire d'un parti. Le Parti communiste français (PCF) gagne 12 sièges, passant de 27 à 39 députés, mais le Mouvement des radicaux de gauche perd la moitié de ses effectifs, passant de 9 à 4 députés. Plus significativement, le Parti socialiste voit le nombre de ses élus grimper de 268 à 288. *A contrario*, les partis dominants de la droite de gouvernement sont pénalisés par ce mode de scrutin. L'Union pour la démocratie française (UDF) perd 28 sièges, le Rassemblement pour la

République (RPR) 19, tandis que les Divers droite s'effondrent, passant de 13 à 4 députés. Au total, l'application de la proportionnelle réduit les forces parlementaires de la droite de gouvernement de 272 à 216 députés, soit une perte de 56 sièges. De son côté, la gauche de gouvernement, qui a fait élire 304 députés au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, en obtient 331 à la proportionnelle. Sa majorité en sort renforcée de 27 sièges. La majorité plus à gauche en nombre d'élus l'est aussi au plan idéologique, le poids des élus communistes dans la majorité passant de 9% sous le régime du scrutin majoritaire à 12% sous le régime du scrutin proportionnel. Mais le grand vainqueur est évidemment le Front national (FN) qui passe de 1 à 30 députés. Il faut noter que les 29 élus FN supplémentaires ne rendent pas compte des 56 députés perdus par la droite de gouvernement dans le passage à la proportionnelle. Appliquée aux élections législatives de 1988, la proportionnelle profite conjointement à la gauche de gouvernement et au Front national.

Étiquette politique	Résultats réels	Proportionnelle	Écarts en sièges
Extrême gauche	0	0	=
PCF	27	39	+ 12
PS	268	288	+ 20
MRG	9	4	- 5
Divers gauche	0	0	=
UDF	130	102	- 28
RPR	129	110	- 19
Divers droite	13	4	- 9
FN	1	30	+ 29
Autres Extrême droite	0	0	=
Écologistes	0	0	=
Régionalistes	0	0	=
Total	577	577	



### **Les élections législatives de 1993 à la proportionnelle : la poussée du FN adoucit la défaite de la gauche**

Les élections législatives de 1993 ont donné lieu à l'expression d'un vote sanction d'une ampleur sans précédent. Le Parti socialiste ne parvient à sauver que 61 députés. Le calcul des résultats avec la méthode proportionnelle entraîne des effets notables : la gauche de gouvernement n'évite pas une cinglante défaite, mais elle obtient 73 élus supplémentaires ; 10 vont au PCF, 65 vont au PS et l'on compte 1 Divers gauche. Notons que les radicaux de gauche perdent encore 3 sièges dans ce cas de figure. La droite de gouvernement voit disparaître près d'un tiers des élus qu'elle a effectivement obtenus sous le régime du scrutin majoritaire. La perte de ses 142 sièges se fait autant au détriment de l'UDF, qui perd 53 députés, que du RPR, qui en perd 67. Les Divers droite passent de 36 à 14 sièges. L'écart entre la droite et la gauche de gouvernement, qui a été en réalité de 394 sièges, se réduit à 179 sièges. La majorité n'est pas remise en question, mais le vote sanction, qui frappe alors le PS en particulier et la gauche en général, est significativement amorti. Le Front national voit le nombre de ses élus bondir, de 1 à 63.

Étiquette politique	Résultats réels	Proportionnelle	Écarts en sièges
Extrême gauche	0	0	=
PCF	24	34	+ 10
PS	61	126	+ 65
MRG	6	3	- 3
Divers gauche	0	1	+ 1
UDF	207	154	- 53
RPR	242	175	- 67
Divers droite	36	14	- 22
FN	1	64	+ 63
Autres Extrême droite	0	0	=
Écologistes	0	1	+ 1
Régionalistes	0	3	+ 3
Divers	0	2	+ 2
<b>Total</b>	<b>577</b>	<b>577</b>	

Gauche et droite à l'Assemblée nationale après les élections législatives de mars 1993



Composition de l'Assemblée nationale après les élections législatives de mars 1993 (scrutin proportionnel)





### **Les élections législatives de 1997 à la proportionnelle : un cas de majorité introuvable**

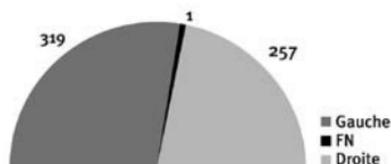
L'application du scrutin proportionnel aux résultats des élections de 1997 fournit 7 sièges supplémentaires au PCF, mais se fait au détriment de tous les autres partis de gauche. Les Divers gauche disparaissent quasiment, passant de 9 députés à 1. Le Mouvement des radicaux de gauche (MRG) conserve un seul siège ; les Verts perdent leurs 8 élus tandis que le Parti socialiste se voit retirer 26 députés. À droite, les Divers droite gagnent une poignée d'élus, mais le RPR abandonne 24 sièges et l'UDF 15. Encore une fois, la proportionnelle produit ses effets les plus spectaculaires au bénéfice du Front national. En lieu et place de l'unique député élu en 1997, le FN aurait obtenu 93 sièges si le mode de scrutin de 1986 avait été appliqué, c'est-à-dire presque autant que le nombre d'élus UDF et un peu moins que le nombre d'élus RPR.

Pour détenir la majorité au sein d'une Assemblée nationale comptant 577 membres, un parti politique ou une coalition doit atteindre un seuil de 289 élus. Dans la réalité de 1997 et sous le régime du scrutin uninominal majoritaire à deux tours, la gauche plurielle avait obtenu la majorité des sièges, avec 319 députés. Or, avec l'application du scrutin proportionnel, le nombre des députés apparentés à la gauche serait passé de 319 à 265. Autrement dit, la proportionnelle aurait privé la gauche de la majorité. Plus encore, la gauche plurielle perdait une majorité que la droite de gouvernement n'était pas capable de réunir pour autant. En effet, l'ensemble des députés que l'on peut rattacher à la droite de gouvernement aurait reculé en même temps de 257 à 215, soit une perte de 42 élus par rapport au scrutin majoritaire. L'application de la proportionnelle aux résultats des élections législatives de 1997 met ainsi en lumière l'une des caractéristiques les plus discutées de ce mode de scrutin. Il peut produire une dispersion des suffrages ayant pour effet de fragmenter la représentation et, dans certains cas, d'empêcher la constitution d'une majorité solide. Dans le cas des

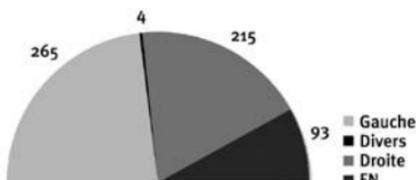
élections législatives de 1997, l'absence de majorité aurait fait de l'UDF le parti pivot du jeu parlementaire, cette formation disposant du nombre de députés permettant de bâtir une majorité avec le Parti socialiste. Dans une telle hypothèse, l'appui que l'UDF (94 sièges) aurait pu apporter au PS (219 sièges, plus 1 siège radical) produisait une majorité parlementaire de 313 députés compensant largement l'entrée consécutive dans l'opposition des 44 élus communistes.

Étiquette politique	Résultats réels	Proportionnelle	Écarts en sièges
Extrême gauche	0	0	=
PCF	37	44	+ 7
PS	245	219	- 26
MDC	7	0	- 7
MRG	13	1	- 12
Verts	8	0	- 8
Divers gauche	9	1	- 8
UDF	109	94	- 15
RPR	140	116	- 24
LDI	1	1	=
Divers droite	7	4	- 3
FN	1	93	+ 92
Autres Extrême droite	0	0	=
Régionalistes	0	4	+ 4
<b>Total</b>	<b>577</b>	<b>577</b>	

Gauche et droite à l'Assemblée nationale après les élections législatives de mai-juin 1997



Composition de l'Assemblée nationale après les élections législatives de mai-juin 1997 (scrutin proportionnel)



L'émergence d'une majorité parlementaire laborieusement construite après les élections est l'un des effets du scrutin proportionnel, qui alimente les reproches adressés à ce mode de calcul de la conversion des suffrages en sièges. Dans certains cas, comme ici, la constitution d'une majorité est difficile et problématique. Avec les résultats de 1997, la proportionnelle aurait donné soit une majorité de droite incluant les députés du FN, soit une majorité associant l'UDF et le PS qui s'étaient opposés l'un à l'autre pendant la campagne...

**Figure 3 – Départements où la proportionnelle attribuerait au moins un député au Front national (1997)**



## **Les élections législatives de 2002 à la proportionnelle : la défaite du PS est amortie**

L'application de la proportionnelle aux élections législatives de 2002 entraîne la perte de 9 sièges communistes. Le PRG, plus durement affecté par la proportionnelle, n'obtient qu'un seul député, contre 7 sous le régime du scrutin majoritaire. En revanche, les élus Divers gauche maintiennent leur poids, tandis que le PS se voit attribuer 50 députés supplémentaires. À droite, les Divers tirent un avantage substantiel du scrutin proportionnel, avec 8 sièges supplémentaires, tandis que le Rassemblement pour la France (RPF) perd ses deux élus, que l'UMP – alors Union pour la majorité présidentielle – voit disparaître 91 députés, soit le quart de ses élus, et que l'UDF passe de 22 à 15 sièges. Seul le FN gagne au change, avec 54 députés à la proportionnelle, contre aucun au scrutin majoritaire à deux tours.

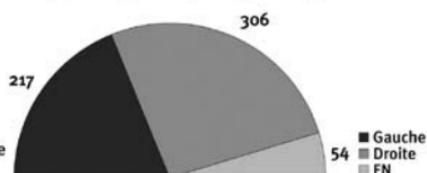
Dans la réalité, avec le scrutin majoritaire, la droite de gouvernement a obtenu 399 députés. Avec le même nombre de suffrages géographiquement répartis de la même façon, le scrutin proportionnel lui en donnerait 306. La gauche de gouvernement passerait de 178 à 217 élus. Ici, la proportionnelle réduit donc l'écart entre la droite et la gauche sans empêcher la formation d'une majorité parlementaire, contrairement aux élections législatives de 1997.

Étiquette politique	Résultats réels	Proportionnelle	Écarts en sièges
Extrême gauche	0	0	=
PCF	21	12	- 9
PS	141	191	+ 50
PRG	7	1	- 6
Verts	3	7	+ 4
Divers gauche	6	6	=
UDF	22	15	- 7
UMP	369	278	- 91
RPF	2	0	- 2
MPF	1	1	=
DL	2	1	- 1
Divers droite	3	11	+ 8
FN	0	54	+ 54
Autres Extrême droite	0	0	=
Régionalistes	0	0	=
CPNT	0	0	=
Total	577	577	

Gauche et droite à l'Assemblée nationale après les élections législatives de juin 2002



Composition de l'Assemblée nationale après les élections législatives de juin 2002 (scrutin proportionnel)



**Figure 4 – Départements où la proportionnelle attribuerait au moins un député au Front national (2002)**



## II – LES DÉPARTEMENTS AFFECTÉS : LE CAS DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2002

---

Compte tenu du mode de scrutin retenu, pour un parti politique donné, les pertes ou les gains s'observent au niveau départemental. En considérant le cas des élections législatives de 2002, il peut être intéressant de repérer les départements où l'application de la proportionnelle entraînerait les effets plus notables. Ainsi, le Front national étant le principal bénéficiaire de ce scrutin, de nombreux départements auraient un député représentant ce parti. Rappelons que le FN n'a obtenu aucun député lors des élections législatives de juin 2002 ; les mêmes résultats transformés en sièges selon la méthode proportionnelle de 1986 lui auraient permis d'obtenir 54 députés, soit : un député dans l'Ain, l'Aisne, l'Aube, le Calvados, la Côte-d'Or, le Doubs, la Drôme, l'Eure, l'Eure-et-Loir, le Gard, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault, l'Isère, la Loire, le Loiret, la Marne, la Meurthe-et-Moselle, la Moselle, l'Oise, les Pyrénées-Orientales, le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, le Rhône, la Saône-et-Loire, la Haute-Savoie, Paris, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, les Yvelines, la Somme, le Vaucluse, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. Deux députés FN auraient été élus dans les départements des Alpes-Maritimes, du Pas-de-Calais, du Var et de la Seine-Saint-Denis. Enfin, les Bouches-du-Rhône et le Nord auraient chacun donné 4 sièges au Front national.

En limitant encore l'investigation au cas des élections législatives de juin 2002, on a vu que les Verts auraient eux-mêmes bénéficié du régime de la proportionnelle. Ce mode de scrutin aurait attribué un député au parti écologiste dans les Hauts-de-Seine, les Yvelines, le Rhône, les Alpes-Maritimes et la Loire-Atlantique. Paris aurait conservé ses deux élus Verts, tandis que la Gironde aurait perdu le sien. Le PCF aurait perdu un siège dans le Cher, l'Hérault, l'Isère, le Puy-de-Dôme, le Rhône et la Seine-Maritime. Il en aurait perdu 2 dans les Hauts-de-Seine et 3 en Seine-Saint-Denis. En revanche, il en aurait gagné 1 dans le Pas-de-Calais et à la Réunion.

L'UDF perdrait un siège dans le Calvados, la Côte-d'Or, l'Eure, le Lot-et-Garonne, la Moselle, les Pyrénées-Atlantiques, le Haut-Rhin, le Rhône, Paris et la Seine-et-Marne. La proportionnelle lui apporterait en revanche un siège dans le Lot, le Bas-Rhin, la Seine-Maritime et la Somme. Toujours à droite, si la transformation des voix en sièges avait été calculée selon les règles de la proportionnelle, l'UMP n'aurait pas pu remporter l'ensemble des circonscriptions dans plusieurs départements : les Alpes-Maritimes, l'Eure-et-Loir, le Haut-Rhin, la Haute-Saône, la Haute-Savoie, l'Indre-et-Loire, le Loiret, la Lozère, le Maine-et-Loire, la Manche, la Marne, la Mayenne, la Meurthe-et-Moselle, l'Orne, la Sarthe, la Savoie, la Seine-et-Marne, le Territoire de Belfort, le Var, le Vaucluse, les Vosges, l'Yonne et les Yvelines. De même, mais à gauche cette fois, la proportionnelle n'aurait pas permis au PS de remporter tous les sièges dans les Landes, la Meuse et la Nièvre. Dans ces trois départements, l'application de la proportionnelle se ferait à chaque fois au profit de l'UMP.

Enfin, on peut remarquer qu'à Paris, le changement de mode de scrutin aurait inversé la majorité parlementaire. Lors des élections législatives de 2002, les Parisiens ont désigné 8 élus UMP, 1 élu UDF, 10 socialistes et 2 écologistes, soit une majorité de gauche réunissant 12 députés contre 9 pour la droite. L'application de la proportionnelle à ces résultats aurait entraîné un retournement de la majorité parisienne, l'UMP obtenant alors 10 sièges, les Divers droite 1 siège ainsi que le FN. Le PS n'obtenant plus que 7 députés et les Verts conservant leurs 2 sièges, la majorité passait à la droite, avec 11 élus contre 9 pour la gauche, l'UDF perdant son député parisien.

### III – LE SCRUTIN PROPORTIONNEL À L'ÉPREUVE DU 21 AVRIL 2002

---

La proportionnelle favorise une meilleure représentation de la diversité des opinions politiques. Pour autant, cette performance n'est pas une vertu en soi. Cela dépend de la nature des opinions politiques qu'il s'agit de représenter. Que pourrait-on faire avec une assemblée parlementaire peuplée de députés d'extrême gauche et d'extrême droite ? En d'autres termes, la capacité du régime proportionnel à mieux représenter la variété des opinions exprimées est peut-être plus adaptée à des périodes marquées par la pacification et la modération des relations politiques qu'à des périodes où les partis protestataires ont le vent en poupe. Quels effets produirait le scrutin proportionnel s'il n'était plus seulement amené à attribuer quelques sièges à des radicaux de gauche, à des écologistes et à des Divers, de droite et de gauche, mais aussi à des partis anti-système d'extrême droite et d'extrême gauche ? La coexistence d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours et d'un système partisan ordonné autour de deux partis dominants peut former un mécanisme sécurisant dans la mesure où les suffrages paraissent bien gardés et que la volonté des électeurs semble contenue, presque bridée. C'est aussi une manière de gouverner que d'organiser la sélection des gouvernants par les gouvernés tout en canalisant avec soin l'expression de ce choix. Dans certaines conditions électorales, en effet, la représentation proportionnelle pourrait produire des effets spectaculaires.

La France possède désormais l'un des meilleurs exemples de secousse démocratique. Le 21 avril 2002 a montré que l'on pouvait retrouver une majorité d'électeurs opérant l'un des choix suivants : 1) ne pas aller voter ; 2) voter blanc et nul ; 3) voter pour l'extrême droite ; 4) voter pour l'extrême gauche. Ce jour-là, plus des 51 % des électeurs français inscrits sur les listes électorales ont choisi l'une de ces quatre options. La sanction des candidats de gouvernement a été simultanée, touchant la gauche autant que la droite, et radicale,

le candidat du Parti socialiste se trouvant soudainement éliminé de la compétition.

On propose d'imaginer ici que ce fameux premier tour de l'élection présidentielle est le tour unique d'élections législatives organisées selon le mode de scrutin proportionnel de 1986. Considérons chacun des candidats comme un parti politique. L'intérêt de cet exercice tient à l'offre réelle de candidatures et à la réponse non moins réelle qu'elle a suscitée de la part des électeurs. Avec 16 candidats représentant plus d'une dizaine de sensibilités politiques, le premier tour de l'élection présidentielle de 2002 n'est pas loin de ressembler au tour unique d'élections législatives menées à la proportionnelle. Considérons les suffrages qui se sont exprimés en faveur de chacun de ces candidats comme des votes en faveur des partis politiques. Admettons que ces votes donnent droit à 577 sièges de députés et que la conversion des voix en sièges se fait dans le cadre départemental, selon le nombre de voix obtenu par chacun de ces 16 candidats.

Les candidats deviennent donc des partis politiques : Daniel Gluckstein devient le Parti des travailleurs (PT); Arlette Laguiller devient Lutte ouvrière (LO); Olivier Besancenot la Ligue communiste révolutionnaire (LCR); Robert Hue le PCF, Lionel Jospin le PS, Noël Mamère les Verts, Christiane Taubira le PRG, Jean-Pierre Chevènement le Pôle républicain et citoyen, François Bayrou l'UDF, Jacques Chirac l'UMP, Christine Boutin l'UMP dissidente, Alain Madelin Démocratie libérale (DL), Corinne Lepage CAP 21, Jean-Marie Le Pen le FN, Bruno Mégret le Mouvement national républicain (MNR) et Jean Saint-Josse le mouvement Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT). Les règles précédemment expliquées pour distribuer les sièges sont reprises à l'identique.

**Le 21 avril 2002 transformé en élections législatives : 16 listes en lice**

Imaginons un premier cas, chacun des 16 candidats représente une liste. Il y a donc 16 listes en lice. Les résultats obtenus le 21 avril 2002 par chacun des candidats sont repris au niveau départemental, permettant ainsi un calcul d'attribution des sièges selon la règle de la proportionnelle retenue.

Étiquette politique	Nombre de sièges attribués à la proportionnelle
PT	0
LO	2
LCR	0
PCF	2
PS	137
Verts	10
PRG	5
Pôle républicain et citoyen	10
UDF	22
UMP	233
UMP dissident	0
DL	3
CAP 21	0
FN	149
MNR	0
CPNT	4
<b>Total</b>	<b>577</b>

De tels suffrages exprimés dans le cadre d'élections législatives auraient donné 2 députés à Lutte ouvrière, tous deux dans le département du Nord. Le Parti communiste n'aurait pas fait mieux (1 siège dans le Pas-de-Calais et 1 en Seine-Saint-Denis). Avec 137 députés attribués, le Parti socialiste retrouve à peu près les performances qu'il réalisera lors des législatives de juin 2002 (141 députés). La

gauche ne peut évidemment pas gouverner. Les 137 élus socialistes, les 2 communistes, les 10 écologistes, les 5 radicaux et les 10 chevènementistes ne forment qu'un groupe de 164 députés. La droite ne peut pas davantage gouverner. L'UMP et l'UDF ne rassemblent que 255 élus et l'apport du CPNT et de Démocratie libérale ne donne au total que 262 députés. Il paraît bien difficile d'atteindre les 289 députés permettant de former une majorité parlementaire. Les 149 députés du Front national contraignent la droite de gouvernement à envisager soit de former une alliance avec l'extrême droite, soit de construire une grande coalition – droite et gauche de gouvernement –, soit encore de dissoudre l'Assemblée nationale en espérant des choix différents. Dans ce type de situation électorale, l'application de la proportionnelle est capable de faire dérailler le système politique. Seuls 13 départements et les territoires d'outre-mer n'élisent aucun député FN : le Cantal, la Corrèze, la Haute-Corse, la Creuse, le Gers, les Landes, le Lot, la Mayenne, les Deux-Sèvres, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, Wallis-et-Futuna, la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

### **Le 21 avril 2002 transformé en élections législatives : fusion des listes d'extrême droite et fusion des listes d'extrême gauche**

Imaginons un second cas, à partir des mêmes résultats réels : certains candidats se fondent en une même candidature, comme deux ou plusieurs listes peuvent fusionner en une seule et même liste, soit pour augmenter les chances de passer le seuil des 5% des suffrages exprimés donnant accès à la représentation, soit pour augmenter le nombre d'élus. Ici, on fusionne les trois candidatures d'extrême gauche : Daniel Gluckstein, Arlette Laguiller et Olivier Besancenot deviennent ensemble la liste Extrême gauche ; on fusionne également les deux candidats d'extrême droite : Jean-Marie Le Pen et Bruno Mégret deviennent ensemble la liste Extrême droite. Cela donne les résultats suivants :

Étiquette politique	Nombre de sièges attribués à la proportionnelle
Extrême gauche	50
PCF	0
PS	127
Verts	2
PRG	5
MDC	5
UDF	11
UMP	187
UMP dissident	0
DL	1
Cap 21	0
Extrême droite	185
CPNT	4
Total	577

Le simple fait de jouer sur l'offre protestataire en retenant une composition des listes qui augmente les bénéficiaires du scrutin proportionnel provoque un résultat de nature à entraîner une crise de régime. L'extrême gauche, obtenant 50 députés et l'extrême droite, devenant (avec 185 députés) quasiment *ex æquo* avec l'UMP le premier parti de France (187 députés), forment ensemble un bloc de 235 élus. Le Parti communiste n'a plus aucun député. Les effets amortisseurs de la proportionnelle ont été précédemment observés. On peut voir ici ses effets démultipliateurs. L'extrême gauche multiplie par dix le nombre de ses élus en fusionnant 3 listes totalisant 10,4% des suffrages exprimés au niveau national. Dans l'hypothèse précédente, seule la liste LO, avec plus de 5% des suffrages exprimés, parvenait à la représentation parlementaire, obtenant seulement deux élus. La liste PT n'ayant rassemblé que 0,4% des suffrages, on peut considérer que l'effet lié à la fusion est obtenu à partir de deux listes. Avec des résultats supérieurs de 3 points à

ceux de l'UDF au niveau national, cette liste « Extrême gauche » aurait obtenu quatre fois plus de députés. De la même façon, la fusion des listes apporte 36 nouveaux élus à l'extrême droite, tandis que la liste MNR seule n'avait réuni qu'un peu plus de 2% des suffrages exprimés au niveau national. Ces mouvements observés entre les deux cas de figure imaginés se produisent enfin au détriment des deux principaux partis de gouvernement que sont le PS et l'UMP, sans bénéficier pour autant aux petits partis de gouvernement : les Verts s'effondrent tandis que l'UDF, le MDC (Mouvement des citoyens) et le PRG perdent chacun la moitié de leurs effectifs.

Les terres sans député FN se raréfient encore. Cette fois, ce ne sont plus 18 mais 8 départements et les territoires d'outre-mer qui n'élisent aucun député FN : le Cantal, la Corrèze, la Creuse, les Landes, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, la Réunion, Wallis-et-Futuna, la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les 50 députés d'extrême gauche se répartissent dans 46 départements. La proportionnelle attribue 1 siège à l'extrême gauche dans l'Aisne, l'Allier, les Bouches-du-Rhône, le Calvados, la Charente, la Charente-Maritime, la Côte-d'Or, les Côtes-d'Armor, la Dordogne, l'Eure, le Finistère, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault, l'Ille-et-Vilaine, l'Indre-et-Loire, l'Isère, la Loire, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire, la Marne, la Meurthe-et-Moselle, le Morbihan, la Moselle, l'Oise, le Puy-de-Dôme, les Pyrénées-Atlantiques, le Rhône, la Saône-et-Loire, la Sarthe, Paris, la Seine-et-Marne, les Yvelines, les Deux-Sèvres, la Haute-Vienne, la Vienne, la Somme, le Tarn, les Vosges, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. L'extrême gauche obtiendrait 2 députés dans le Nord, le Pas-de-Calais et la Seine-Maritime.

## **IV – LES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET CANTONALES DE MARS 2004**

---

### **Les élections régionales de mars 2004**

On peut enfin imaginer que les élections de mars 2004 n'étaient pas « régionales » mais « législatives » et calculer les résultats du premier tour selon les règles du scrutin proportionnel en vigueur en 1986. On doit répéter ici qu'il s'agit d'un exercice ayant une valeur indicative. Confrontés à des élections législatives et non à des élections régionales, les électeurs n'auraient pas adopté le même comportement. Avec les élections cantonales organisées simultanément, les élections régionales sont cependant les consultations politiques les plus proches dans le temps de l'élection présidentielle de 2007. À ce titre au moins, la simulation demeure intéressante.

Les élections régionales de 2004 avaient donné lieu à des stratégies d'alliance qui pouvaient varier d'une région à l'autre. Il y avait ainsi des listes UMP, des listes UDF mais aussi des listes UDF-UMP. De même, il y avait des listes PS, des listes PCF et des listes Verts, mais aussi des listes réunissant l'ancienne « gauche plurielle ». Pour surmonter ces difficultés, nous avons systématiquement regroupé au sein de listes régionales tous les partis liés au moins une fois entre eux au sein d'une liste commune. Dans chacun des départements, nous avons donc recomposé des listes de gauche PCF-PS-Verts-MRC et des listes de droite UDF-UMP. Face à ceux-là, on trouve enfin des listes Extrême gauche, Divers gauche, Divers droite, Extrême droite, CPNT et Régionalistes. Le nombre total des députés élus est de 570, et non de 577, certains territoires d'outre-mer élisant leur assemblée territoriale selon des modalités différentes. Les résultats électoraux dans ces territoires ne pouvant donc pas être pris en compte, les députés qu'ils désignent ne pouvaient pas l'être davantage.

Étiquette politique	Nombre de sièges attribués à la proportionnelle
Extrême gauche	0
PCF-PS-Verts-MRC	295
Divers gauche	7
UDF-UMP	218
Divers droite	0
FN	47
CPNT	0
Régionalistes	3
Total	570

Si les élections régionales de mars 2004 avaient été des élections législatives organisées selon le mode de scrutin proportionnel en vigueur en 1986, l'opposition de gauche aurait remporté une nette victoire, obtenant une majorité de 305 sièges. Le bloc UDF-UMP de 391 députés élus en 2002 aurait perdu 173 sièges pour sauver 218 élus sous l'étiquette de l'un des deux partis de la droite de gouvernement. L'extrême droite aurait alors remporté près de cinquante sièges. Dans 8 départements, la proportionnelle aurait attribué 1 siège à l'extrême droite : l'Aisne, le Doubs, l'Eure, le Gard, le Loiret, la Haute-Savoie, l'Essonne et le Val-de-Marne. Dans 14 départements, l'extrême droite aurait emporté 2 sièges : les Alpes-Maritimes, l'Isère, la Loire, la Moselle, l'Oise, le Pas-de-Calais, le Haut-Rhin, le Rhône, Paris, la Seine-Maritime, la Seine-et-Marne, le Var, le Vaucluse et la Seine-Saint-Denis. Dans le Bas-Rhin, l'extrême droite aurait eu 3 députés, et 4 dans les Bouches-du-Rhône et dans le Nord.

Les 3 députés régionalistes auraient été élus en Martinique. Enfin, à Paris, le rapport de forces aurait tourné de peu à l'avantage de la droite : 10 députés auraient été attribués à la coalition UDF-UMP contre 9 à la liste PCF-PS-Verts-MRC et 2 à l'extrême droite.

### Les élections cantonales de mars 2004

Enfin, les élections cantonales de mars 2004 peuvent être soumises au même exercice. On ne retrouvera pas exactement la configuration habituelle dans la mesure où Paris et les territoires d'outre-mer ne sont pas concernés par ce type d'élections et compte tenu du fait que nous n'avons pas eu la possibilité d'intégrer les résultats des départements d'outre-mer. Le total des sièges à pourvoir n'est donc pas de 577 mais de 534. Les élections cantonales voient généralement prospérer les listes Divers droite et Divers gauche. On ne s'étonnera donc pas de voir ici les Divers occuper une position plus importante que dans les simulations précédentes. Il ne faut pas y chercher une signification politique. C'est un trait habituel caractéristique de la politique électorale locale.

Étiquette politique	Nombre de sièges attribués à la proportionnelle
Extrême gauche	0
PCF	27
PS	198
Verts	2
PRG	3
Divers gauche	20
UDF	5
UMP	146
Divers droite	81
FN	50
CPNT	0
Divers	2
<b>Total</b>	<b>534</b>

Avec 534 sièges, la majorité est fixée à 268 sièges. La droite est battue, avec 232 sièges. La gauche l'emporte, avec 250 sièges, mais sans parvenir pour autant à la majorité parlementaire. Il n'aurait

pas été simple de construire une majorité à l'issu d'un tel scrutin. Si les élections cantonales avaient été des législatives et si le mode de scrutin avait été la proportionnelle, les deux systèmes d'alliance capables de produire une majorité auraient été soit une alliance entre la droite de gouvernement et le Front national (282 sièges), soit une alliance entre la droite et la gauche de gouvernement.

## **V – QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXERCICE**

---

1. L'application du scrutin proportionnel peut empêcher la formation d'une majorité parlementaire si la victoire est courte, comme on a pu le constater pour les élections de 1997. On qualifie précisément de « majoritaire » le mode de scrutin qui a la capacité de fabriquer une majorité en sièges plus nette que l'écart ressortant du rapport des forces électorales.

2. La proportionnelle tend à réduire l'écart en sièges séparant le camp des vainqueurs de celui des vaincus. À l'exception de 1988, où la majorité de gauche, qui était de 32 sièges sous le régime majoritaire, aurait été de 115 sièges sous le régime proportionnel, les trois autres législatives donnent un écart plus faible en nombre de sièges entre la droite et la gauche de gouvernement dès lors que l'on passe du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel. En 1993, cet écart, qui est de 394 sièges au profit de la droite, aurait été ramené à 180 sièges ; en 1997, l'écart de 62 sièges au profit de la gauche aurait été de 50 sièges ; enfin, en 2002, l'écart de 221 sièges au profit de la droite aurait été de 89 sièges.

3. Les partis protestataires ou hors système ne tirent pas nécessairement avantage de la proportionnelle. Ainsi, son introduction ne permet jamais à l'extrême gauche d'obtenir un seul député dans le cas des élections législatives, tandis que le Front national apparaît comme le grand bénéficiaire de ce mode de scrutin. Le seuil des 5% retenu ici constitue donc une barrière efficace pour contenir la fragmentation trop grande de la représentation. Il empêche le parti des chasseurs, le CPNT, d'accéder à la représentation parlementaire

en 2002. En revanche, l'introduction de la proportionnelle peut inciter les partis non représentés à se regrouper par affinité idéologique afin de parvenir à franchir le seuil. Les partis d'extrême gauche auraient un intérêt évident à présenter des listes d'union.

4. De même, tous les petits partis ne tirent pas un avantage équivalent de la proportionnelle. Le Parti communiste en profite globalement, mais il lui arrive d'en être victime, comme en 2002. Les radicaux de gauche auraient tiré profit de la proportionnelle en 1993, mais ils en auraient été victimes en 1988, 1997 et 2002. Le MDC et les Verts auraient été laminés en 1997 si les élections n'avaient pas eu lieu sous le régime du scrutin majoritaire. Le RPF n'aurait eu aucune existence parlementaire en 2002 en cas de proportionnelle. En revanche, les formations régionalistes semblent pouvoir tirer avantage de la proportionnelle, comme on peut le relever en 1993 et en 1997. Ces élus de la proportionnelle sont presque toujours concentrés dans les départements d'outre-mer ou en Corse.

5. Une analyse des performances réalisées par les partis sur la série des quatre élections législatives montre que la gauche serait plus favorisée que la droite par le changement de mode de scrutin. Selon les résultats réels, le PCF a obtenu en moyenne 27 députés au cours de ces élections législatives. L'application de la proportionnelle lui en aurait attribué 32, soit un gain de 5 élus. Le PS, qui a obtenu en moyenne 179 députés, en aurait eu 206. Le bloc politique constitué par les élus de gauche, communistes, socialistes, radicaux, écologistes et chevènementistes représente un ensemble de 220 députés en moyenne, contre 245 à la proportionnelle. Sans député ou presque à chacune des quatre élections législatives, le FN aurait obtenu en moyenne une soixantaine d'élus. En revanche, tandis que la droite UDF-RPR a su faire élire au scrutin majoritaire plus de 340 députés en moyenne lors de ces élections législatives, elle n'en aurait obtenu que 262 à la proportionnelle.

6. Le scrutin proportionnel peut représenter plus fidèlement la diversité des opinions politiques. Pour cela, il est capable de favoriser l'adhésion des électeurs à leur système représentatif. En

revanche, lorsqu'il existe une tendance à l'abstention des électeurs modérés combinée avec une tendance à la mobilisation au profit de partis protestataires, la représentation proportionnelle peut avoir des conséquences redoutables sur le fonctionnement d'une assemblée législative et, au-delà, sur la stabilité d'un régime politique.

La vertu reconnue la plus souvent invoquée pour défendre et promouvoir le scrutin proportionnel est sa capacité à mieux représenter la diversité des opinions politiques. L'argument n'a pas manqué d'efficacité si l'on veut bien observer que la quasi-totalité des démocraties contemporaines organisent leurs principales élections nationales selon ce mode de calcul de la répartition des sièges. *A contrario*, le défaut le plus souvent prêté à ce mode de scrutin est sa propension à provoquer une fragmentation des assemblées élues, et donc de fragiliser les majorités, provoquant l'instabilité gouvernementale, voire d'entraîner une crise politique en empêchant la définition d'une majorité.

Les performances propres à ce mode de scrutin ne doivent pas être oubliées lorsqu'il s'agit d'atteindre non plus la diversité des opinions, mais la diversification du profil des élus. En effet, en France, la culture politique des partis est confortée dans son conservatisme par le scrutin majoritaire qui a contribué à la formation d'une représentation nationale dominée, de façon quasi hégémonique, par des hommes, sensiblement plus âgés que la moyenne des électeurs et dont presque aucun n'est issu de l'immigration récente. Ici, la distorsion qui frappe – et parfois qui choque – est moins celle qui existe entre des opinions représentées et la variété des opinions qui s'expriment dans la société, que celle qui sépare la morphologie sociale des élus de la société tout entière. Sans verser dans la confusion entre la représentation politique et la représentativité sociologique, l'aspect le plus spectaculaire est le déséquilibre entre une population électorale composée pour plus de la moitié d'électrices tandis que la représentation nationale fait apparaître une proportion de femmes élues qui atteint à peine 15%. Or, les progrès accomplis en France

en matière de féminisation des assemblées élues ont été jusqu'à présent le fait du scrutin proportionnel. Plus précisément, ces progrès résultent du scrutin de liste qui accompagne toujours le scrutin proportionnel mais que l'on peut également combiner avec le scrutin majoritaire. Pour les partis politiques, la constitution d'une offre prenant la forme d'une liste de candidats crée en effet des opportunités de panachage. En constituant des listes de candidats, les partis peuvent ainsi atteindre l'objectif de féminiser, renouveler et diversifier les élus. Le scrutin de liste, auquel le scrutin proportionnel est systématiquement attaché, accroît la pression qu'une société peut exercer sur ses partis politiques, lesquels peuvent plus difficilement rester sourds aux demandes de diversification.

Lorsque le législateur décide de se substituer à la volonté défaillante des partis, comme ce fut le cas avec la loi du 6 juin 2000 imposant la parité homme / femme, c'est dans le cadre de la proportionnelle que l'application d'une telle règle a produit ses effets les plus spectaculaires, comme en témoigne la féminisation rapide de nos conseils municipaux en 2001 et de nos conseils régionaux en 2004. De même, c'est grâce au scrutin proportionnel que le profil de nos élus au Parlement européen a pu être jugé plus satisfaisant.

Jusqu'à présent, le thème de la proportionnelle a été porté par des partis politiques réclamant une représentation plus conforme à la diversité des opinions. À cela s'ajoute désormais une défense de la proportionnelle assise sur la revendication d'assemblées d'élus morphologiquement plus proches de la société tout entière. Il est donc probable que la question de la réforme du mode de scrutin fasse retour dans le débat politique.

Longtemps, la question centrale, presque unique, s'est concentrée sur la production d'une majorité. Aujourd'hui, cela pourrait ne plus suffire et l'on voit monter un procès qui n'épargne pas les majorités. Le temps a peut-être commencé où l'on interrogera non plus la quantité de volontés individuelles qui se sont accordées – par exemple au cours d'une procédure électorale – pour exprimer une préférence collective ou fonder la décision publique – c'est le

fait majoritaire<sup>1</sup> –, mais la qualité de cette majorité. C'est le sens des débats portant sur le visage de nos assemblées. L'appel en faveur d'une plus grande diversité de nos élus pourrait assurer le retour du débat sur la proportionnelle avec une force plus grande, mais, comme on l'a vu, ce ne serait pas sans risque.

---

1. Voir mon article « Majorité » dans P. Perrineau et D. Reynié (dir.), *Le Dictionnaire du vote*, PUF, 2001, p. 602-611.

# 4

## MODERNITÉ DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

---

**Frédéric ROUVILLOIS**

Professeur agrégé de droit public à l'université Paris V-René Descartes,  
conseiller de la Fondation pour l'innovation politique.

---

Les manuels de droit public opposent traditionnellement le scrutin majoritaire, efficace mais injuste, à une représentation proportionnelle qui serait certes plus juste, mais dramatiquement inefficace. De fait, l'argument de son équité a toujours été mis en avant par les partisans du scrutin proportionnel, au point de donner parfois l'impression qu'il s'agit effectivement de son seul et unique avantage. En 1909, au moment où la représentation proportionnelle, à la suite d'une campagne politique massive, semble sur le point d'être adoptée, Paul Deschanel fait, à la tribune de la Chambre, l'éloge de ce qu'il appelle « une idée de justice ». « Nous luttons pour la vérité et la probité du suffrage universel, pour l'égalité de tous les Français devant la loi, pour ce qui est le plus cher au cœur de la France : la justice, opposée à "l'iniquité" du scrutin majoritaire<sup>1</sup>. » L'année suivante, lors d'une réunion publique en faveur de la représentation proportionnelle, Jean Jaurès déclare qu'il faut organiser la souveraineté « selon le droit ». Charles Gide ajoute qu'il s'agit « uniquement de faire triompher un principe », tandis que le républicain Fernand Buisson se réclame, en la matière, de « cette idée de justice à quoi tout se ramène<sup>2</sup> ».

---

1. P. Deschanel, *L'Organisation de la démocratie*, Fasquelle, 1910, p. 222, 259 et 262.

2. *Discours de Charles Benoist, Fernand Buisson et Jean Jaurès*, Publications du comité républicain de la RP, 1910, p. 9, 17 et 22.

La représentation proportionnelle, qui s'efforce d'assurer à chaque parti, dans les instances élues, et en particulier au Parlement, une représentation en rapport avec sa force quantitative, se fonde sur l'impartialité, et sur ce que l'on peut considérer comme la logique démocratique, en vertu de laquelle, si la majorité gouverne, tous doivent être représentés, et non pas seulement ceux qui ont voté pour la majorité. Mais cet argument de justice a permis aux adversaires de la représentation proportionnelle de lui dénier, d'une manière parfois un peu facile, toute efficacité pratique : conforme à l'idéal, ce mode de scrutin serait, dans les faits, littéralement catastrophique. En particulier, on lui a souvent reproché d'entraîner l'émiettement de la représentation et des partis, et d'empêcher par conséquent la constitution, au Parlement, de majorités cohérentes et stables. « Une société politique doit avoir un gouvernement », expliquait, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le leader libéral belge, Frère-Orban. « Or, ajoutait-il, le scrutin proportionnel est un artifice imaginé pour entraver, énerver, paralyser la majorité. Quelle est la suite de l'introduction de cet engin dans l'institution politique ? C'est que, après avoir fractionné, divisé, ce qui empêche qu'il y ait une majorité, les groupes ne sont plus occupés qu'à une chose, c'est à essayer de former une majorité<sup>3</sup>. » Majorité qui sera inévitablement de coalition, c'est-à-dire, incertaine et fragile. Frère-Orban concluait ainsi, que la représentation proportionnelle, entravant l'unité d'action au sein des Chambres, « porte atteinte au régime parlementaire, au prestige et à la force du pouvoir ». Un demi-siècle plus tard, Michel Debré, pourfendant une représentation proportionnelle qu'il compare à une véritable « bombe atomique » qui tue le pouvoir à coup sûr<sup>4</sup>, ne dira rien d'autre, ni rien de plus.

À une époque comme la nôtre, où l'efficacité de l'autorité comme celle des lois est devenue un impératif catégorique et la

3. Cité par P. Deschanel, *op. cit.*, p. 237-238.

4. Voir M. Debré, *La Mort de l'État républicain*, Gallimard, 1947, p. 157 sq.

condition même de leur légitimité, on ne saurait se satisfaire d'un scrutin qui, si équitable, si « véridique » soit-il, constitue, sur ce plan, un obstacle majeur. Pourtant, ce vice rédhibitoire est-il aussi évident, aussi indiscutable que le prétendent ses détracteurs ? L'inefficacité radicale de la représentation proportionnelle doit-elle continuer d'être admise comme un article de foi, ainsi qu'elle l'a été depuis des décennies ? En l'espèce, les mutations contemporaines du système institutionnel, de même que celles de la règle de droit, obligent à poser à nouveau la question – pour conclure que, en définitive, ce lieu commun a perdu de nos jours à peu près toute pertinence.

Sous certaines conditions, en effet (notamment de « seuil »), la représentation proportionnelle, si elle reste par définition plus « juste » que le scrutin majoritaire, pourra aussi se révéler plus efficace que ce dernier, à la fois pour le système politique en tant que tel, mais également pour les décisions qu'il produit. C'est pourquoi, après avoir fait, dans un premier temps, un retour sur ce lieu commun désormais dépassé – l'inefficacité de la représentation proportionnelle –, il importe à présent de se demander quel type de scrutin proportionnel pourrait être utilement introduit dans le système institutionnel français.

## **I – UN LIEU COMMUN PÉRIMÉ : L'INEFFICACITÉ DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE**

---

À la pseudo-évidence de l'inefficacité de la représentation proportionnelle, on doit commencer par opposer ce fait massue : que les régimes parlementaires ont quelque peu évolué depuis l'époque du roi Léopold II ou du président Fallières. Aujourd'hui, ce n'est plus le Parlement qui agit, qui gouverne, qui décide ; qu'on le déplore ou que l'on s'en réjouisse, ce n'est plus lui qui se trouve au centre de l'État, c'est l'exécutif, dominé en France, par un président de la République élu au suffrage universel direct – et échappant de

ce fait, tout comme les ministres qu'il nomme, aux effets supposés désastreux du scrutin proportionnel.

À cet égard, le scrutin proportionnel ne pourrait porter atteinte à l'autorité de l'État, que s'il influait directement sur la détermination du responsable de l'exécutif – comme c'était le cas, et de façon effectivement très problématique, en Israël, où le Premier ministre et le gouvernement dépendaient de la Knesset, elle-même issue d'un scrutin proportionnel « pur ». En l'espèce, la quasi-absence de seuil de représentation (longtemps 1%, aujourd'hui 2%) a toujours conduit, en Israël, à la formation de cabinets de coalition. Mais c'est essentiellement pour cette raison, du fait des difficultés qui en résultaient pour l'exécutif, que la représentation proportionnelle a pu être considérée comme posant un problème majeur – d'où, la révision de 1996 qui a amené à l'élection du Premier ministre au suffrage universel direct afin de le faire échapper à ces conséquences<sup>5</sup>.

En France, dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958, la (prétendue) nuisance de la représentation proportionnelle ne pourrait donc, vu la situation réelle du pouvoir au sein de l'État, qu'être relativement dérisoire.

Limitée à une Assemblée nationale dotée, pour l'essentiel, d'un rôle de représentation, de contrôle et d'expression, la proportionnelle ne présente plus de nos jours aucun des risques que l'on pouvait craindre à l'époque, lointaine, où les Chambres concentraient entre leurs mains la totalité du pouvoir de décision. Non seulement le risque a disparu, mais la fonction tribunicienne, que revendique désormais le Parlement, pourrait être mieux assurée par une assemblée élue au scrutin proportionnel, en reflétant plus exactement, dans sa composition, la variété de l'opinion publique.

Au début des années 1930, certains adversaires de ce mode de scrutin expliquaient qu'il ferait entrer, de façon massive, des députés communistes à la Chambre. À quoi le grand constitutionnaliste

---

5. I. Greilsammer, « Réflexions sur le système électoral israélien », *Pouvoirs*, n° 72, 1995, p. 81.

conservateur, Joseph Barthélémy, répliquait par un argument qui n'a rien perdu de sa valeur ni de son actualité : « Pouvons-nous refuser systématiquement au parti communiste le nombre de sièges auxquels lui donne incontestablement droit le nombre des suffrages qu'il a recueillis ? La Constitution estonienne a décidé que le bolchevisme n'est pas une opinion légitime, que le parti bolcheviste qui vise à détruire, peut prétendre collaborer avec les autres partis et que, par conséquent, on ne peut pas se présenter au suffrage des électeurs avec l'étiquette et le programme bolcheviste. Cette attitude est discutable, parce qu'elle comporte l'abandon des traditions du libéralisme ; en tout cas, elle est claire, nette, franche et loyale. Mais peut-on aimer que sournoisement, par le détour d'un régime électoral, on ampute un parti de sa représentation légitime ? On lui donne par là juste motif de se plaindre, de récriminer, et en outre, de faire croire au pays qu'il est en réalité beaucoup plus fort encore qu'on ne le dit<sup>6</sup>. »

De nos jours, le scrutin majoritaire ne conduit pas simplement, comme à l'époque, à sous-représenter certains groupes : il les exclut de toute représentation parlementaire, tout en permettant parfois à d'autres partis, numériquement moins importants, de bénéficier d'un nombre confortable d'élus – et des avantages qui en résultent, notamment au titre de la réglementation relative au financement public. Mais la question, une fois encore, n'est pas celle de la justice, ni de l'égalité de représentation des opinions. Elle concerne très directement l'efficacité du système.

En effet, l'exclusion de minorités, parfois considérables, tend à les radicaliser, ou du moins, à les maintenir dans leur radicalisme et leur marginalité, dans une posture obligée d'ennemis du système – un système qui leur refuse tout droit de participer au jeu politique. Or, il s'agit vraisemblablement d'un mauvais calcul. « C'est la politique de l'autruche, accusait Joseph Barthélémy au début des années 1930, on croit supprimer le danger en fermant les yeux sur lui. Bien

---

6. J. Barthélémy, P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, 1933, p. 258.

au contraire, un parti cesse d'être dangereux quand il est exactement mesuré. Sa menace est moindre lorsqu'il est canalisé dans la légalité. Sous le régime censitaire, quand la masse du pays était muselée, ce n'était que révoltes et attentats. Sous la république, avec la liberté et la démocratie, la rue a ignoré ces troubles. Les vapeurs révolutionnaires trouvent leur soupape de sûreté dans un discours véhément à la tribune. [...] En donnant la mesure du rapport des forces, la représentation proportionnelle a une vertu d'apaisement. Elle supprime chez les vaincus le sentiment de l'humiliation et de l'écrasement; elle abolit chez les vainqueurs le "triomphe grossier", comme disait Jaurès, résultant de cette règle qu'une voix de différence suffit pour faire que l'une des fractions soit le peuple et l'autre le néant<sup>7</sup>. »

Et en définitive, c'est le système tout entier qui en profite. Sans compter que ce débouché électoral « normal », s'il permet de satisfaire des partis jusque-là non représentés, peut également avoir, pour ces derniers, un effet de « dégonflage », d'une part, en les privant d'un argument électoral de poids – la censure dont ils sont victimes et l'injustice du système; d'autre part, en plaçant leur électorat devant ses responsabilités, puisqu'il ne s'agit plus simplement d'émettre un vote protestataire sans véritables conséquences, mais bien d'envoyer des représentants au Parlement.

Enfin, toujours dans le même ordre d'idées, on peut noter que la représentation proportionnelle élargit l'offre électorale, c'est-à-dire, non pas le nombre des candidats qui se présentent, mais le nombre des candidats susceptibles d'être élus. Par suite, on peut estimer qu'elle aurait vraisemblablement une incidence positive sur le taux de participation électorale, l'abstention étant due pour partie à l'insuffisance de cette offre – et au sentiment d'inutilité d'un vote, qui, porté sur un candidat minoritaire, serait destiné à rester sans effet.

L'abstention électorale, que le scrutin proportionnel permettrait probablement de réduire, ne disparaîtrait cependant pas totalement :

7. *Ibid.*

elle n'est, en effet, que l'un des symptômes d'un malaise plus général, d'un certain dépérissement du lien entre le citoyen et la cité, qui se traduit par ailleurs, en raison de la perte des repères et des ancrages idéologiques, par ce que l'on qualifie parfois de « zapping électoral ». D'une élection sur l'autre, une frange assez restreinte du corps électoral, « l'électorat flottant », change d'orientation politique, ce qui entraîne la chute inéluctable des sortants, et, depuis 1981, des alternances à répétition. Ce phénomène extrêmement préoccupant résulte, certes, d'une inflexion des comportements électoraux, mais aussi du scrutin majoritaire, qui démultiplie l'importance de ses déplacements de vote, et suscite artificiellement un phénomène de « vagues », tantôt roses, tantôt bleues, se succédant les unes aux autres. Bref, c'est ce mode de scrutin, qui, dans le contexte actuel, (re)produit de façon mécanique l'instabilité du système : autrement dit, ce qui constitue indéniablement l'un des éléments saillants de la crise du régime.

À l'inverse, le scrutin proportionnel aurait pour effet certain de neutraliser ces basculements violents et répétitifs, et ainsi, d'assurer à la représentation parlementaire une relative stabilité : ce qui paraît non seulement indispensable, mais beaucoup plus conforme à la situation réelle de l'opinion publique. Cette conséquence était déjà mise en avant par Jean Jaurès au début du xx<sup>e</sup> siècle. Sous la IV<sup>e</sup> République, Michel Debré, fervent partisan du scrutin majoritaire à l'anglaise, y voyait, non sans paradoxe, le moyen de raviver le sentiment de responsabilité de l'électeur et des élus, « car la brutalité du jugement de la majorité, les conséquences sans appel du déplacement de quelques voix maintiennent l'autorité du corps électoral, qui le sent et le sait. À la représentation proportionnelle, 20 % d'écart entre deux élections diminuent seulement le nombre de ministres qu'un parti délègue au sein d'un gouvernement de coalition. 10 % et moins encore suffisent dans le système majoritaire pour écarter un parti pendant plusieurs années de tout espoir d'accéder

au pouvoir. La sanction mérite qu'on y fasse attention<sup>8</sup>. » Mais, dans le contexte contemporain, cet avantage purement théorique apparaît pour ce qu'il est véritablement, un risque permanent, et très grave, pour la stabilité, et au-delà, pour le bon fonctionnement du système. La situation actuelle de l'électorat, et les difficultés institutionnelles inhérentes à l'instabilité (cohabitations, etc.), ne font que confirmer la légitimité d'un recours au scrutin proportionnel.

Enfin, la représentation proportionnelle ne se bornerait pas à favoriser l'efficacité du système : elle paraît, en effet, susceptible d'accroître également celle des décisions et des normes qu'il produit.

Dans un système où les élus sont choisis au scrutin majoritaire, il se constitue aisément à l'Assemblée une majorité susceptible de mener une politique législative cohérente, continue ; et de le faire, en principe, avec une certaine célérité. Le problème, là encore, vient de ce que cette situation, qui au sortir de la IV<sup>e</sup> République, pouvait apparaître comme éminemment souhaitable et parfaitement satisfaisante, n'apparaît plus suffisante, même sur le plan normatif. La récente crise du CPE n'a fait que confirmer ce que l'on savait déjà : il ne suffit plus qu'une loi soit adoptée en bonne et due forme, conformément aux procédures prévues par la constitution, il faut encore qu'elle soit perçue comme pertinente, et en définitive, comme acceptable, par les « sujets de droit ». Lorsque tel n'est pas le cas, la loi risque de susciter une opposition qui pourra se manifester, soit de manière frontale, comme lors de la crise du CPE du printemps 2006, soit d'une façon indirecte, lorsque la loi promulguée est peu ou mal appliquée par ses destinataires. Dans ce cas, la loi souffre d'un manque d'effectivité.

L'acceptation de la loi conditionne donc son d'efficacité. Or, cette acceptation, ce consentement à la norme, ne s'acquiert plus qu'à l'issue d'un processus de légitimation : « Information, explication du bien-fondé de la règle, voire d'une véritable politique de marketing

---

8. M. Debré, *La République et son pouvoir*, Paris, Nagel, 1950, p. 106.

menée en vue de faire accepter la règle et de l'adapter aux besoins des usagers », écrivait François Rangeon en 1989, dans un article prémonitoire, « Réflexions sur l'effectivité du droit<sup>9</sup> ». À défaut d'information, de négociation, voire d'association des diverses tendances constituant l'opinion publique ; manifestations, grèves, boycott finissent par apparaître, notait Laurent Cohen-Tanugi. « La revanche ultime de la démocratie directe sur les excès de la représentation » est la seule réponse à « un processus législatif verrouillé de toutes parts ». Verrouillé en particulier par un scrutin majoritaire, qui restreint considérablement l'accès des minorités à l'élaboration de la loi. Consultation, concertation, collaboration sont désormais nécessaires à l'efficacité de cette dernière. Or, ces différentes modalités semblent plus susceptibles d'être réalisées dans une assemblée représentant, de par son mode de scrutin, les différents courants de l'opinion, qu'au sein d'une chambre où la discipline majoritaire se combine avec les contraintes du parlementarisme rationalisé pour accélérer la procédure législative, mais aussi, pour faire peser sur la loi le soupçon d'une certaine illégitimité.

## **II – REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE : COMMENT FAIRE ?**

---

Si l'on admet l'intérêt du scrutin proportionnel, notamment en termes de représentativité électorale, mais aussi d'intégration et de stabilité politique, il faut s'interroger sur ses modes de réalisation – dans le cadre qui nous intéresse ici de façon exclusive, celui des élections législatives. La question est évidemment cruciale, puisqu'il y a d'innombrables manières de mettre en œuvre la représentation proportionnelle, et, que de la solution choisie dépendra à la fois des avantages que l'on peut en attendre, et des inconvénients que l'on doit craindre.

---

9. Curapp, *Les Usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 141.

En théorie, il existe, en effet, une palette d'hypothèses, d'autant plus riche, que les divers paramètres (proportionnelle intégrale ou mixte, seuils de représentation, mode d'attribution des restes, dimension des circonscriptions de référence, listes ouvertes ou bloquées, etc.) peuvent dans une certaine mesure se combiner les uns avec les autres. Mais en pratique, le nombre des solutions sérieusement envisageables dans le cas de la France contemporaine apparaît significativement plus restreint. Et en définitive, les contours d'une réforme plausible, c'est-à-dire, à la fois acceptable et réalisable, s'imposent approximativement d'eux-mêmes.

### 1. Un système mixte

Quelle dose de représentation proportionnelle peut-on admettre, dans le cadre français, pour des élections législatives ? Peut-on imaginer une représentation proportionnelle intégrale, l'ensemble des sièges à l'Assemblée nationale étant alors attribué de cette manière, ou bien faut-il se limiter à une proportionnelle partielle, à ce que l'on appelle un « scrutin mixte », où une partie seulement des sièges à pourvoir relève de ce mode de scrutin, les autres demeurant attribués sur la base d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours ?

Techniquement, l'instauration d'une proportionnelle intégrale n'apparaît pas inconcevable. Aucun des arguments qui lui sont habituellement opposés, on l'a vu, n'apparaît plus réellement pertinent : ni la référence à la proximité, (celle-ci étant à peine moins incertaine dans le cadre du scrutin d'arrondissement), ni la thématique (ambiguë) de la dépossession de la souveraineté des électeurs par les partis, ni même l'argument massue de la gouvernabilité ne peuvent, de nos jours, être considérés comme crédibles. Dès lors que le noyau dur du pouvoir gouvernemental ne dépend pas du mode d'élection des députés – dans le cadre du parlementarisme rationalisé établi par la Constitution de 1958 –, on peut parfaitement gouverner (et même, légiférer) sans disposer d'une majorité inconditionnelle à l'Assemblée, à condition du moins que l'on n'y soit pas confronté à une majorité hostile. En somme, les inconvénients

techniques de l'introduction d'une représentation proportionnelle intégrale semblent, de nos jours, objectivement restreints.

Le vrai problème est d'un autre ordre. Il vient de ce qu'une rupture aussi radicale avec les usages ou les habitudes serait sans doute difficile à défendre, notamment auprès de partis politiques, dont le financement dépend pour une large part des effets du scrutin majoritaire, mais aussi auprès de parlementaires, qui, malgré le principe représentatif, se conçoivent souvent, et avant tout, comme des mandataires de leur circonscription. En outre, une introduction de la proportionnelle intégrale entraînerait, en toute hypothèse, une véritable métamorphose du paysage parlementaire (comme le montrent, à partir d'hypothèses distinctes, les simulations de Pascal Perrineau et de Dominique Reynié, *cf. infra*), qui pourrait sembler insupportable à la classe politique, sinon à l'opinion publique.

D'où l'idée de se limiter à une instruction partielle de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire, de prôner l'instauration d'un système mixte – celui que connaissent la plupart de nos voisins européens, et qui apparaît comme un compromis plausible entre des exigences contradictoires. Plausible, à condition toutefois, de définir une « dose » adéquate de représentation proportionnelle.

Cette « dose adéquate » ne saurait être trop élevée, comme on vient de le dire ; mais elle ne doit pas non plus être trop restreinte, sous peine d'être perçue comme un simple « gadget », voire, une banale opération de diversion, ce qui conduirait à disqualifier la réforme, et fournirait aux « ennemis du système » des arguments supplémentaires, au lieu de leur en enlever. Tel est d'ailleurs l'un des reproches faits à la proposition d'Yves Jégo du 13 mai 2004, qui donnait l'impression de n'introduire une trace infime de représentation proportionnelle (20 députés élus de cette manière), que pour mieux faire admettre le point essentiel de la proposition, consistant à réserver, aux deux seuls candidats les mieux placés, l'accès au second tour des législatives. Mais pour se limiter aux propositions récentes, on peut noter que celle déposée par Gérard Gouzes le 20 mars 2002 (60 députés en plus des 577) serait justiciable des mêmes critiques.

Il est évidemment délicat de définir précisément la « dose » satisfaisante, mais on pourrait raisonnablement tabler sur un chiffre tournant autour de 25% à 33% du total des députés – soit, sur un total approximatif de 600 sièges, 150 ou 200 sièges attribués sur la base du scrutin proportionnel. Un tel chiffre serait en effet suffisant pour offrir, aux partis minoritaires, plus qu’une simple tribune, une véritable représentation, telle qu’ils ne pourraient la contester, ni refuser cette amorce d’intégration au système. Ce chiffre serait également suffisant pour réduire de façon significative l’effet de « vague » inhérent au scrutin majoritaire, et qui constitue l’une des causes des alternances à répétition que la France subit depuis le début des années 1980. Mais à l’inverse, ce chiffre n’empêcherait pas la constitution de majorités cohérentes à l’Assemblée, et ne rendrait pas non plus inévitable la constitution de coalitions improbables, comme celles que peuvent connaître certains systèmes où prévaut la représentation proportionnelle intégrale, comme en Israël.

## 2. Un double vote

Si l’on admet la pertinence d’un système mixte, comme celui que l’on vient d’évoquer, on se trouve confronté d’emblée à la question suivante : comment déterminer les voix auxquelles ont droit les différentes listes au titre de la représentation proportionnelle. Deux solutions sont en effet concevables : le vote unique, et le double vote.

Dans la première hypothèse, les voix attribuées aux différentes listes au titre du scrutin proportionnel correspondent à la somme des votes obtenus, au premier tour du scrutin, par les différents candidats qui se présentaient sous cette étiquette au scrutin majoritaire uninominal. Dans l’hypothèse d’une circonscription nationale unique, par exemple, la liste X serait créditée d’autant de voix, que celles qui se sont portées sur la totalité des candidats se présentant sous cette même étiquette au premier tour. On en trouve une illustration dans l’exposé des motifs de la proposition de loi organique visant à élire une partie des députés au scrutin proportionnel,

déposée par Yves Jégo le 11 mai 2004 : « Les 577 députés de France métropolitaine et d'Outre-mer resteraient élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours dans le cadre des circonscriptions départementales. [...] À ce nombre seraient ajoutés 20 nouveaux députés qui seraient élus, à l'issue du premier tour, en tenant compte des résultats obtenus par chaque parti, représenté par un candidat, lors du premier tour. »

Ce mode de calcul semble avoir pour lui l'avantage de la simplicité, de la clarté et de l'économie de moyens. En réalité, il présente des difficultés techniques considérables. En effet, il ne peut fonctionner correctement, que si tous les candidats présents au premier tour du scrutin majoritaire se trouvent explicitement rattachés à un parti qui présente, par ailleurs, une liste au scrutin proportionnel. La tentation est alors grande de rendre cet apparentement obligatoire, comme semblent sur le point de le faire les auteurs de la proposition de loi précitée : « Afin de simplifier l'opération de vote, le candidat devra exprimer sur sa profession de foi et sur son bulletin de vote son parti de rattachement et une mention spécifique devra être inscrite précisant que la voix apportée à ce candidat profite également au parti sur le plan national. » Or, un rattachement obligatoire, s'il est théoriquement concevable, n'en est pas moins, dans l'état actuel du droit, vraisemblablement contraire à la constitution. C'est pourquoi les auteurs de la proposition de loi y ont finalement renoncé – envisageant expressément l'hypothèse de candidats refusant tout rattachement à une liste nationale. Mais la disparition de cette obligation a pour conséquence que « les voix obtenues par les candidats n'ayant souhaité aucun rattachement à une liste nationale ne sont pas comptabilisées dans le recensement des votes effectué pour la répartition des sièges des députés élus dans le cadre de la circonscription nationale » (article 6). Ce qui pose peut-être un problème constitutionnel, et indubitablement, un problème de lisibilité et de transparence électorale, puisqu'en vertu d'un tel système, le parti X, qui a obtenu au premier tour, pour l'ensemble des circonscriptions, une moyenne de 10 % des

voix, pourra se voir attribuer, au titre de la représentation proportionnelle, une moyenne de 12, 13 ou 15%.

Au total, le vote unique pose donc plus de questions qu'il n'en résout. Et à cet égard, le double vote, pratiqué d'ailleurs par beaucoup de nos voisins, s'avère, à tous points de vue, plus satisfaisant. Il consiste à faire voter chaque électeur deux fois, lors du premier tour des élections : une fois, pour le candidat qui se présente au scrutin uninominal majoritaire dans sa circonscription, puis une seconde fois, pour la liste qui se présente au titre du scrutin proportionnel. Avantages supplémentaires, les deux votes peuvent être découplés. On pourra participer à l'un, tout en s'abstenant à l'autre, et, par exemple, voter par souci protestataire, pour un candidat extrémiste, en sachant qu'il n'a aucune chance de l'emporter, sans pour autant voter pour la liste de son parti, c'est-à-dire, sans vouloir lui permettre d'obtenir une représentation parlementaire.

### 3. Une liste fermée sans panachage

Dans le cadre de la représentation proportionnelle, on peut laisser une liberté plus ou moins étendue à l'électeur. Le degré le plus élevé de liberté consistant à lui permettre, avec ce que l'on appelle une « liste ouverte », de procéder à un « panachage », c'est-à-dire, d'introduire dans la liste qu'il a choisie des noms figurant sur des listes adverses.

Un degré en dessous, la liste bloquée avec vote préférentiel – c'est-à-dire, une liste où l'électeur ne peut introduire de candidats extérieurs, mais où il garde la faculté de déplacer l'ordre des candidats ou de leur attribuer un rang en fonction de ses préférences –, lui laisse encore une marge d'appréciation considérable.

Cependant, en la matière, la liberté de l'électeur se réalise aux dépens de la lisibilité du scrutin. En outre, elle peut, dans certains cas, favoriser des manœuvres visant à éliminer des têtes de liste, en les déplaçant systématiquement, au profit de candidats plus effacés.

Liste ouverte et vote préférentiel ne se conçoivent, notons-le au passage, que dans le cadre d'une représentation proportionnelle

intégrale, ou dans le cadre d'un système mixte avec double vote. Dans un système mixte avec vote unique, en effet, l'électeur ne vote pas directement pour la liste qui se présente au scrutin proportionnel, mais seulement pour le candidat qui se présente au scrutin majoritaire. Ne votant pas directement pour la liste, il n'est donc pas en mesure d'intervenir sur son ordre ou sur sa composition.

Cependant, même dans le cadre d'un scrutin mixte à double vote, le système de la liste ouverte, du panachage du vote préférentiel instaure des sophistications inutiles, qui risquent d'altérer la transparence et la clarté du scrutin : autrement dit, de remettre en cause des exigences, qui, dans le contexte actuel, présentent une importance de tout premier plan.

Une liste fermée sans panachage semble donc constituer, en l'espèce, la solution la plus simple et la plus raisonnable.

#### **4. Un seuil d'éligibilité relativement élevé**

Une fois évoqués ces premiers points – quelle dose de représentation proportionnelle, quelle liberté laissée à l'électeur par rapport aux listes de candidats ? – se pose la question, non moins cruciale, du seuil d'éligibilité : à partir de quel pourcentage de voix une liste sera-t-elle susceptible d'avoir des élus ?

Là encore, on est amené à choisir entre deux extrêmes également insatisfaisants : un seuil trop faible, ou trop élevé.

Comme le montre clairement l'expérience israélienne, un seuil trop faible (1,5 %, 2 %) s'avère impraticable, dans la mesure où il accentue la tendance à l'émiettement des partis politiques, et où il rend encore plus difficile la constitution de majorités stables à l'Assemblée. Même si la question ne se pose évidemment pas d'une manière identique au sein d'un système mixte, et dans un système de représentation proportionnelle intégrale.

À l'inverse, un seuil trop élevé (10 %) neutraliserait l'intérêt du scrutin proportionnel en empêchant la représentation de la plupart des partis minoritaires – ce qui, en définitive, risquerait de faire passer une telle réforme pour un faux-semblant. Et en définitive, un

seuil intermédiaire, comme 5%, apparaît donc comme un compromis acceptable – d’autant qu’il s’agit d’un taux fréquemment utilisé en matière électorale, familier aux électeurs, et qu’il a, par ailleurs, fait ses preuves chez certains de nos voisins, en particulier en Allemagne.

Ce taux de 5% pourrait certes avoir un effet couperet pour certains partis, comme le PCF, le MPF, éventuellement Les Verts, qui obtiennent parfois, au premier tour des élections législatives, des résultats inférieurs. Cependant, pour nombre de partis, et notamment pour ceux que l’on vient de citer, les inconvénients se trouvent, une fois de plus, compensés par le caractère mixte du scrutin, et donc, par le fait qu’ils sont presque assurés d’obtenir des élus au titre du scrutin majoritaire.

## 5. Des circonscriptions régionales

Autre question d’importance : celle des circonscriptions de référence, dans lesquelles se présenteraient les listes des différents partis.

En Israël, modèle (fort contesté) de proportionnelle pure, il existe une circonscription unique, chaque parti présentant ainsi une seule liste pour l’ensemble du pays, comprenant autant de candidats qu’il y a de sièges à pourvoir. Tel était également le système en vigueur en France pour les élections européennes, jusqu’à celles de 2004. Une telle solution a pour intérêt de donner l’image la plus fidèle, la plus exacte possible, du corps électoral. Elle pourrait, en outre, permettre de faire élire des personnalités étrangères à la vie politique quotidienne, mais susceptibles de fournir, aux partis représentés, un appui considérable : experts, universitaires, spécialistes reconnus de tel ou tel domaine – ouverture déjà prônée par Hans Kelsen à la fin des années 1920. Mais si elle peut sembler pertinente lorsqu’il s’agit d’élire des députés au Parlement européen, elle paraît en revanche difficilement concevable pour l’élection des députés à l’Assemblée nationale – lesquels se retrouveraient privés, du coup, de tout enracinement géographique local, sans le moindre rapport

avec une circonscription. Révolution mentale et culturelle que Georges Vedel jugeait déjà inconcevable sous la IV<sup>e</sup> République, et qui l'est tout autant un demi-siècle plus tard – même dans le cadre d'un système mixte où seuls 1/3 des députés seraient élus au scrutin proportionnel.

Une circonscription nationale unique n'est donc pas défendable, pas plus que l'extrême inverse, qui consisterait à faire élire les listes dans le cadre de circonscriptions départementales. Dans ce cas, en effet, étant donné le faible nombre de députés éligibles au titre du scrutin proportionnel dans chaque département, seuls les plus grands partis auraient des chances d'en obtenir : ce qui veut dire que le caractère représentatif de l'élection se trouverait pratiquement neutralisé...

C'est donc sans doute le niveau régional qui serait ici le plus satisfaisant, puisqu'il permettrait de conjuguer un enracinement local minimum, une réelle lisibilité de l'élection (ce qu'interdit le niveau interrégional imaginé pour les élections européennes), et un plein effet de ce mode de scrutin. En résumé, une fois encore, c'est la solution intermédiaire qui s'impose, non pas comme la meilleure, mais comme la seule réellement défendable.

## **6. Un scrutin à la plus forte moyenne**

Dans la mesure où on ne peut fractionner les sièges pour tenir compte de la répartition exacte des voix, il existe toujours, dans les scrutins proportionnels, des restes, c'est-à-dire, des voix non utilisées.

Dans le système dit de « la représentation proportionnelle intégrale », ces restes, non utilisés dans les circonscriptions de référence, sont reportés, au niveau national, au profit du parti qui les a obtenus. Système complexe et contestable, notamment parce qu'il crée une troisième série d'élus, ceux qui l'ont été au niveau national, alors que les autres l'ont été au niveau régional (à la représentation proportionnelle de liste), ou au niveau de l'arrondissement (au scrutin majoritaire uninominal). Dans le système inverse, celui de la repré-

sentation proportionnelle « approchée », les voix « perdues » ne sont pas reportées. C'est pourquoi il faut, notait encore le doyen Vedel, « trouver un système aussi équitable que possible pour répartir au sein même de la circonscription tous les sièges à pourvoir<sup>10</sup> ».

Les deux principales méthodes, la répartition « aux plus forts restes » ou « à la plus forte moyenne », ne sont pourtant pas équivalentes. La première, plus rustique, donne un avantage significatif aux petits partis, la seconde apparaît tout à la fois plus équitable et plus favorable aux grands partis. Sur ce plan, très technique, le débat reste donc ouvert, aucune solution ne s'imposant de manière évidente.

## CONCLUSION : UNE RÉFORME DANS UN AVENIR PROCHE ?

---

Sans risque de se tromper, comme le déclarait Pierre Joxe lors d'une table ronde organisée le 30 mai 2006 par la Fondation pour l'innovation politique<sup>11</sup>, on peut prédire « la fin du système majoritaire ». Encore faudrait-il, bien sûr, que le gouvernement, et surtout la représentation parlementaire, accepte de se pencher sur l'idée d'une telle réforme.

Or, même limitée à 25% ou à 33% des députés, une réforme de cet ordre se heurtera forcément à des résistances, qui pourraient d'ailleurs, de bonne foi ou non, se réclamer de la tradition, sinon de la logique de la V<sup>e</sup> République. Mais il n'existe pas véritablement de tradition du scrutin majoritaire. Quant à la logique de la V<sup>e</sup> République, elle a toujours été ailleurs, comme le montre, du reste, le fait que le général de Gaulle a toujours refusé de donner une valeur constitutionnelle aux dispositions relatives au mode de scrutin. Enfin, et quoi qu'il en soit, le *statu quo* n'est plus tenable, notamment sur le plan juridique.

10. G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* (1949), Dalloz, 2002, p. 151.

11. « Plus de proportionnelle pour mieux représenter la société civile ? Expériences européennes et scénario français », Fondation pour l'innovation politique, 30 mai 2006.

Si l'on veut assurer la réalité et l'égalité du suffrage, affirmait Joseph Barthélemy au début des années 1930, il faut à la fois assurer la représentation proportionnée des circonscriptions, et la représentation proportionnelle des opinions<sup>12</sup>. L'une et l'autre, estimait en effet le grand constitutionnaliste, sont logiquement liées et se rattachent au même principe. Si la remarque est intéressante, c'est d'abord parce que la représentation proportionnée des circonscriptions, et donc, des électeurs de ces dernières, a désormais valeur constitutionnelle, ainsi que le rappelle le Conseil constitutionnel, depuis une décision des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986 (86-208 DC), qui y voit une conséquence nécessaire du principe d'égalité. Depuis cette date, le Conseil a fréquemment réaffirmé ce précepte, que ce soit à l'occasion du contentieux électoral, de contrôle de conformité de la loi ou encore, d'observations émises à la suite d'élections générales, il a déclaré que « les disparités de représentation sont peu compatibles » avec le principe d'égalité, inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ce premier point, la constitutionnalisation des principes de justice et d'égalité des électeurs, paraît déjà, en soit, révélateur d'une tendance, peut être propice à la consécration de la représentation proportionnelle.

Mais si l'on quitte l'ordre du droit pour celui de la pratique, on peut noter qu'en vertu de cette jurisprudence inlassablement répétée par le Conseil, l'actuel découpage des circonscriptions électorales, remontant à 1986, est incontestablement contraire à la constitution. Il faudra bien qu'un jour ou l'autre le législateur en tienne compte, et qu'il accepte de se plier au droit. Ce redécoupage pourrait être l'occasion de se pencher sur la réforme du mode de scrutin, qui apparaît désormais techniquement faisable, politiquement opportune, et plébiscitée par l'opinion publique; et d'introduire, dans le cadre de circonscriptions élargies et repensées, un mode de scrutin, qui désormais apparaît non seulement plus juste, mais aussi plus efficace que le scrutin majoritaire.

---

12. J. Bathélemy, P. Duez, *op. cit.*, p. 353.

Une réforme dont les contours s'imposent d'eux-mêmes : un système mixte, parce qu'une proportionnelle intégrale serait culturellement difficile à défendre ; un double vote, le vote unique posant des problèmes juridiques presque insolubles ; une liste fermée sans panachage, afin de favoriser la clarté et la lisibilité du scrutin ; un seuil d'éligibilité relativement élevé, garantie supplémentaire contre l'émiettement excessif de la représentation ; des circonscriptions régionales, pour conserver aux députés élus à la proportionnelle un enracinement géographique visible.

## PROPOSITIONS

---

- **Un système mixte** : on pourrait raisonnablement tabler sur un chiffre tournant autour de 25 % à 33 % du total des députés – soit, sur un total approximatif de 600 sièges, 150 ou 200 sièges attribués sur la base du scrutin proportionnel.
- **Un double vote**, consistant à faire voter chaque électeur deux fois, lors du premier tour des élections : une fois, pour le candidat qui se présente au scrutin uninominal majoritaire dans sa circonscription, puis, une seconde fois, pour la liste qui se présente au titre du scrutin proportionnel.
- **Une liste fermée sans panachage**, où l'électeur n'a pas la faculté d'introduire d'autres candidats ni celle de déplacer l'ordre des candidats ou de leur attribuer un rang en fonction de ses préférences, semble constituer, en l'espèce, la solution la plus simple et la plus raisonnable.
- **Un seuil d'éligibilité relativement élevé** : le seuil de 5 % apparaît ici comme le meilleur compromis – d'autant qu'il s'agit d'un taux fréquemment utilisé en matière électorale, et qui est familier aux électeurs.
- **Des circonscriptions régionales**, permettant de conjuguer un enracinement local minimum, une réelle lisibilité de l'élection et un plein effet de ce mode de scrutin. Le niveau régional serait ici le plus satisfaisant.

Les citoyens sont de moins en moins satisfaits du système représentatif, qu'il s'agisse des modes d'élections ou de l'offre d'une classe politique professionnalisée qui se renouvelle peu. Comment réussir à mieux représenter la société civile à travers notre système électif? Comment parvenir à faire des mouvements de contestation qui se développent dans les rues, des forces de propositions qui contribuent de manière constructive à l'orientation des politiques publiques?

Alors que dix-sept États membres de l'UE-25 utilisent diverses formules de scrutin proportionnel, l'introduction d'une dose de proportionnelle en France pour les élections législatives pourrait-elle contribuer à renouveler l'offre politique?

## PLUS DE PROPORTIONNELLE POUR MIEUX REPRÉSENTER LA SOCIÉTÉ CIVILE?

**Sous la direction d'Elvire Fabry**

Directeur « Europe-International » à la Fondation pour l'innovation politique.



→ **Pascal Perrineau**  
Professeur des universités  
à l'IEP de Paris, directeur  
du CEVIPOF.



→ **Jean-Benoit Pilet**  
Docteur en science politique,  
chercheur au CEVIPOL,  
Université libre de Bruxelles.



→ **Dominique Reynié**  
Professeur des universités  
à l'IEP de Paris, directeur de  
l'Observatoire des élections  
en Europe (Fondation  
Robert-Schuman).



→ **Frédéric Rouillois**  
Professeur agrégé de droit  
public à l'université Paris-V  
– René-Descartes. Conseiller  
de la Fondation pour  
l'innovation politique.