

« Une dose de proportionnelle » : pourquoi, comment, laquelle ?

Synthèse

Marie-Anne Cohendet,
*professeure de droit
constitutionnel à
l'université Paris 1*

Jérôme Lang, *directeur
de recherche au CNRS
en informatique, PSL,
université Paris-
Dauphine*

Jean-François Laslier,
*directeur de recherche
au CNRS en économie,
Paris School of
Economics*

Thierry Pech, *Directeur
général de Terra Nova*

Frédéric Sawicki,
*professeur de sciences
politiques, université
Paris 1*

*Les auteurs tiennent à
remercier
chaleureusement
Lorenzo Paliotta,
étudiant à Sciences Po
Paris, pour le soutien
technique,
documentaire et
logistique qu'il a apporté
au groupe de travail*

Le président de la République a souhaité introduire une « dose de proportionnelle » dans le scrutin législatif. Mais laquelle ? Si, comme il l'a exposé, l'objectif est de corriger les effets indésirables du scrutin majoritaire sur la représentation nationale, il nous semble légitime de situer le débat entre 25 % et 50 % des sièges de l'Assemblée nationale. Les simulations que nous avons réalisées le montrent : au-dessous de 25 %, la réforme resterait symbolique ; au-dessus, elle sortirait du cadre qui lui est assigné.

Nous sommes bien évidemment conscients qu'une telle réforme ne va pas de soi dans un pays où beaucoup se méfient de ce mode de scrutin et préféreraient le voir réduit à la portion congrue, voire au statut de modalité décorative d'un système majoritaire demeuré hégémonique. Mais, comme on le verra, à la lumière des comparaisons internationales et des enseignements de notre propre histoire, les préjugés négatifs qui pèsent sur le scrutin proportionnel sont très largement infondés.

Si elle est décisive, la question du nombre de sièges distribués à la proportionnelle est cependant loin d'épuiser le sujet. Car il faut encore se mettre d'accord sur le mode de calcul présidant à la répartition de ces sièges. Veut-on un système « additif », qui affaiblirait l'effet réellement proportionnel du scrutin ? Ou bien un système « compensatoire », qui, au contraire, l'accroîtrait ? Il faut également se mettre d'accord sur l'organisation du scrutin : les élus à la proportionnelle doivent-ils être choisis sur des listes bloquées fixées par les partis ? Et à quelle échelle (nationale,

régionale...) ? Ou bien doivent-ils être choisis parmi ceux qui, dans chaque parti, ont réuni le plus grand nombre de suffrages sur leurs noms sans pour autant avoir été élus au scrutin majoritaire ? Faut-il enfin adopter un système de double vote à un ou deux tours, ou bien faire jouer au premier tour deux fonctions (sélectionner les candidats éligibles au second tour et fixer le rapport de force entre les partis en compétition) ? C'est l'ensemble de ces questions qui sera examiné ici.

Sur la base de ces considérations, le groupe de travail a envisagé trois systèmes à partir desquels il a élaboré des simulations, dont on trouvera le détail en annexe. Sur ces trois systèmes, deux nous paraissent envisageables. Le premier dans l'ordre de nos préférences repose sur une dose de proportionnelle élevée (50 % des sièges), mais avec une méthode de calcul additive ; l'élection s'organise sous la forme de deux scrutins parallèles, et les élus sont choisis sur des listes régionales élaborées par les partis.

Si ce système paraissait trop innovant ou trop radical, on pourrait alors se reporter sur notre seconde proposition : un scrutin mixte combinant 25 % de sièges attribués à la proportionnelle avec une règle de calcul de type compensatoire susceptible d'en accroître l'effet proportionnel, et un premier tour multifonction. Dans ce système, les députés élus à la proportionnelle pour chaque parti seraient les candidats qui ont obtenu les meilleurs scores au premier tour parmi les candidats de ce parti qui n'ont pas été élus au scrutin majoritaire.

Le groupe de travail récuse, en tout état de cause, toute solution qui consisterait à passer sous la barre des 25 % de sièges distribués à la proportionnelle en y ajoutant un calcul de type additif. Une telle solution et toutes celles qui s'en rapprochent rendraient la réforme à peu près inutile et sans effets autres que purement symboliques.

SOMMAIRE

Introduction	4
1. À propos de quelques préjugés opposés à la proportionnelle.....	7
1.1. La proportionnelle est la norme chez nos voisins.....	7
1.2. La proportionnelle dans notre histoire.....	9
1.3. Diversité, partis extrémistes et abstention.....	15
2. Les critères d'organisation d'un scrutin mixte	18
2.1. Dimension (a) : Combien d'élus au scrutin direct ?	18
2.2. Dimension (b) : Addition ou compensation ?.....	20
2.3. Dimension (c) : L'organisation du vote	21
3. Trois exemples de systèmes envisageables.....	23
3.1. Système 1 : 75 % des sièges à la proportionnelle, calcul additif, double vote. ...	23
3.2. Système 2 : 50 % des sièges à la proportionnelle, calcul additif, deux scrutins parallèles.....	24
3.3. Système 3 : 25 % des sièges à la proportionnelle, calcul compensatoire, premier tour multifonction	26
4. Nos préférences.....	27
Conclusion	29
Annexe 1 : Projections	31
A.1.1. Calculs additifs, compensatoires et correctifs.....	31
A.1.2. Définition des circonscriptions et projections : méthode	40
Annexe 2 : Les modes de scrutin législatif en Europe	48

INTRODUCTION

Le président de la République a exprimé son souhait d'introduire une « dose de proportionnelle » dans le scrutin législatif pour corriger les effets du scrutin majoritaire uninominal à deux tours¹. En effet, le scrutin majoritaire par circonscription à siège unique (ci-après « scrutin majoritaire uninominal » ou « scrutin majoritaire » pour plus de simplicité) ne permet pas une représentation satisfaisante des différentes sensibilités à l'Assemblée nationale : s'il tend à maximiser les chances de voir se former de larges majorités dans l'hémicycle, il appauvrit considérablement la représentation nationale en condamnant les petits partis, ainsi que les partis de taille moyenne, qui refusent de passer des alliances, à n'avoir que très peu, voire pas de représentants sur les bancs de l'Assemblée.

Ce déficit de représentation peut donner le sentiment à une partie importante des électeurs que leur voix ne compte pas. Il pousse à des comportements de « vote utile » vécus avec amertume mais aussi, le cas échéant, à l'abstention : celle-ci a atteint respectivement 51 % et 57 % au premier et au second tour des législatives de juin 2017, alors qu'elle est nettement plus faible dans la plupart des autres pays européens. Il a pour conséquence, en tout état de cause, que des sensibilités politiques significatives dans l'opinion sont privées de représentants dans l'hémicycle ou réduites à la portion congrue.

Quelle serait donc, pour résoudre cette difficulté, la « dose de proportionnelle » souhaitable dans un Parlement où, par hypothèse, le nombre de députés serait réduit d'un tiers et ramené à 400 élus² ? Autrement dit, combien de sièges doivent être attribués à la proportionnelle et combien au scrutin majoritaire ? Le président de l'Assemblée nationale, François de Rugy, a proposé le chiffre de 100, soit 25 % de la totalité des sièges. Le président du Sénat, Gérard Larcher, préférerait 15 % (soit 60 sièges sur 400)...

Les projections que nous avons réalisées (cf. annexes) suggèrent qu'en dessous de 25 %, l'effet de correction du scrutin majoritaire serait très faible, voire résiduel. 25 % nous semble donc un minimum. Inversement, si la « dose » de proportionnelle était dominante (par

¹ « La représentativité reste [...] un combat inachevé dans notre pays. Je souhaite le mener avec vous résolument. Je proposerai ainsi que le Parlement soit élu avec une dose de proportionnelle, pour que toutes les sensibilités y soient justement représentées », (discours du président de la République devant le Parlement réuni en congrès le 3 juillet 2017). L'introduction d'une dose de proportionnelle dans le scrutin législatif avait déjà été proposée par son prédécesseur, François Hollande, dans ses 60 engagements de campagne, mais elle était restée lettre morte.

² Le chef de l'État souhaite en effet également réduire le nombre de parlementaires, à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Le chiffre de 400 députés (au lieu de 577 aujourd'hui) est l'hypothèse retenue notamment par le président de l'Assemblée nationale, François de Rugy.

exemple, 300 sièges sur 400, soit 75 %), les équilibres politiques seraient substantiellement modifiés (une majorité pourrait sans doute se dégager mais elle serait beaucoup plus composite). Si l'objectif est de corriger les effets indésirables du scrutin majoritaire sur la représentation, il nous semble donc légitime de situer le débat entre 25 % et 50 %. Au-dessous de 25 %, la réforme serait symbolique ; au-dessus, elle sortirait du cadre qui lui est assigné.

La « dose de proportionnelle » exprimée en nombre de sièges est cependant loin d'épuiser la question. Ces sièges doivent-ils être répartis entre tous les partis ou bien uniquement entre les partis qui, au terme du scrutin majoritaire, ont obtenu un nombre d'élus inférieur à ce que leur attribuerait une distribution parfaitement proportionnelle ? Comment doit-on sélectionner les candidats pour l'attribution de ces sièges ? Doivent-ils être choisis dans des listes présentées par les partis (au niveau national, régional...) ou encore parmi les candidats perdants au scrutin majoritaire qui ont obtenu le plus de voix ? Faut-il organiser deux scrutins parallèles, un scrutin à deux tours avec un premier tour jouant plusieurs fonctions ou encore un scrutin à un seul tour mais avec double vote ? On verra que le caractère réellement proportionnel du scrutin varie sensiblement selon les réponses à ces questions et la combinaison retenue.

Avant d'approfondir ces différents aspects du problème, deux remarques doivent être faites. La première est que, quel que soit le modèle retenu, un système mixte génère deux types de députés : les élus locaux, essentiellement attachés à une circonscription, et les élus « supplémentaires », essentiellement attachés à un parti et élus sur une base géographique plus large (régionale ou nationale, par exemple). Les premiers assurent, en plus de la représentation de l'ensemble de la nation, une fonction de proximité (ils aident à régler des problèmes, font remonter vers l'Assemblée les attentes et jugements des électeurs, expliquent les positions du gouvernement...) et de courtage des intérêts de leur circonscription ; les seconds, élus au titre de leur parti, assurent plus fréquemment des fonctions d'expertise sectorielle et sont plus disponibles pour s'investir dans les activités parlementaires. Cette dualisation du corps des députés ne revient pas à instituer des élus de « première classe » et d'autres de « seconde classe » : elle introduit au contraire une forme de complémentarité entre eux.

La seconde remarque est qu'il existe plusieurs façons de conduire la réforme souhaitée par le chef de l'État. Le chemin envisagé jusqu'ici par l'exécutif est de l'intégrer à une révision de

la Constitution, mais il ne s'impose pas. Alors que le mode de scrutin est inscrit dans la Constitution de nombreux pays, ce n'est pas le cas en France. Comme la question était très débattue au moment de la rédaction de la Constitution de 1958, le mode de scrutin aux législatives n'y a pas été inscrit, et la compétence pour le définir a été réservée au législateur. L'article 24 de la Constitution dispose seulement que le suffrage doit être direct pour les députés (et indirect pour les sénateurs). L'article 25 précise qu'une loi organique³ est nécessaire pour définir des règles importantes telles que le nombre de parlementaires ou la durée de leurs pouvoirs, mais pas pour le mode de scrutin. Il suffit donc d'une loi ordinaire pour le modifier pour les élections législatives. Dans ce cas, le Sénat ne dispose d'aucun droit de veto (alors qu'il peut s'opposer à une révision constitutionnelle ou à une loi organique qui le concerne⁴). Autrement dit, si le Sénat venait à s'opposer à une modification du mode de scrutin pour les élections législatives, le gouvernement pourrait parfaitement donner le dernier mot à l'Assemblée nationale pour qu'elle statue seule définitivement, dans les conditions prévues à l'article 45 C. Ce qui, compte tenu des réticences exprimées récemment par le président du Sénat, pourrait avoir son importance.

L'objet du présent rapport est 1) de rappeler les atouts de la proportionnelle et de dissiper quelques-uns des préjugés infondés qui pèsent sur elle dans notre pays, 2) d'établir les différents critères d'organisation d'un scrutin mixte, 3) de présenter, pour chacun des systèmes retenus, des projections réalisées à partir des résultats de 2007, 2012 et 2017, de manière à visualiser leurs impacts respectifs sur la représentation nationale, 4) de mettre en exergue la ou les solutions qui nous semble(nt) les plus souhaitables et les plus cohérentes avec l'objectif poursuivi, à savoir améliorer la représentation démocratique au sein de l'Assemblée nationale.

³ L'article 46 de la Constitution précise que les lois organiques, qui se trouvent dans une situation intermédiaire entre la Constitution et la loi, ne peuvent être adoptées qu'après certains délais de réflexion. En cas de désaccord entre l'Assemblée et le Sénat, la loi organique peut être adoptée par l'Assemblée seule en dernière lecture à condition que ce soit à la majorité absolue de ses membres. En revanche, « les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ».

⁴ Pour la révision de la Constitution, l'article 89 dispose que le projet ou la proposition de révision doit être voté en termes identiques par les deux chambres avant d'être soumis en principe à référendum et éventuellement au Congrès si c'est un projet et que le Président le décide. Pour les lois organiques, celles qui sont relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées (art. 46 C.).

1. À PROPOS DE QUELQUES PRÉJUGÉS OPPOSÉS À LA PROPORTIONNELLE

Commençons par dissiper quelques préjugés tenaces à propos de la représentation proportionnelle dans notre pays. À en croire ses détracteurs, elle serait un facteur d'instabilité gouvernementale et encouragerait les combinaisons partisans les plus contraires à l'intérêt général. Ces opinions ne se vérifient ni dans l'histoire ni dans l'espace.

1.1. LA PROPORTIONNELLE EST LA NORME CHEZ NOS VOISINS

Quand on considère la situation européenne, une réalité saute aux yeux : la représentation proportionnelle y est la norme, y compris dans les pays qui élisent leur président au suffrage universel direct (Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). Le scrutin majoritaire, quelle que soit sa forme, à un ou deux tours, est non seulement minoritaire... mais exceptionnel. Seuls deux États le pratiquent : le Royaume-Uni (à un tour) et la France (à deux tours). Les amateurs de comparaisons européennes trouveront dans l'annexe 2 du présent rapport un tableau détaillé des différents modes de scrutin en vigueur chez nos voisins pour l'élection de la chambre basse et pourront ainsi mesurer la singularité française.

Pour résumer à grands traits : en Europe, en dehors de l'Union européenne (UE), la Norvège et la Suisse ont un scrutin proportionnel. Au sein de l'UE, seul le Royaume-Uni utilise un système majoritaire comparable au système français, 21 pays ont des systèmes proportionnels, et 5 pays ont des systèmes mixtes. On entend par mode de scrutin mixte un scrutin majoritaire combiné avec des éléments de proportionnelle – ce qui est envisagé de fait par la réforme souhaitée par le chef de l'État – ou un scrutin proportionnel combiné avec des éléments majoritaires – comme une forte prime en sièges attribuée au parti ou à la coalition de partis arrivé(e) en tête⁵.

⁵ Notons cependant que certains auteurs limitent l'appellation de scrutin mixte aux modes de scrutin dans lesquels l'électeur vote à la fois par un procédé majoritaire et proportionnel, comme le type de scrutin proposé ici, et en excluent donc les modes de scrutin qui apportent une prime majoritaire aux partis arrivés en tête. Il semble plus pertinent de prendre en compte l'ensemble des éléments, majoritaires et proportionnels, qui déterminent l'attribution des sièges, c'est pourquoi le choix a été fait ici d'adopter une conception large de la notion de scrutin mixte.

Ces modes de scrutin proportionnel ou mixte diffèrent selon plusieurs aspects :

1. selon qu'ils sont couplés ou non avec un scrutin majoritaire (Allemagne, Hongrie, Lituanie, où ce sont près de la moitié des sièges qui sont attribués à la proportionnelle), dont l'effet proportionnel peut être d'ailleurs inégal ;
2. selon qu'ils sont complétés ou non par un fort correctif majoritaire, à savoir une prime au profit du parti ou de la coalition arrivé(e) en tête, comme en Grèce et en Italie ;
3. selon qu'ils sont quasiment intégralement proportionnels (Pays-Bas, Danemark, Norvège) ou que l'existence de seuils élevés et/ou de circonscriptions de petite taille atténue fortement le caractère proportionnel de la répartition des sièges (Belgique, Espagne...)⁶ ;
4. selon qu'ils laissent aux électeurs la possibilité de choisir les candidats figurant sur les listes qui leur sont soumises (Autriche, Belgique, Bulgarie, Estonie, Irlande, Lettonie, Malte) ou pas (Allemagne, Espagne...).

Cette diversité dans les modalités pratiques du scrutin, auxquelles s'ajoutent d'autres caractéristiques institutionnelles (les règles de financement des partis, par exemple), politiques et sociales (l'existence ou non d'une forte polarisation sociale et idéologique), explique que les chercheurs en science politique aient largement révisé la théorie formulée par Maurice Duverger au début des années 1950 selon laquelle la représentation proportionnelle favorisait l'émiettement des partis et l'instabilité des coalitions gouvernementales⁷.

Si les démocraties parlementaires qui privilégient la proportionnelle sont très souvent gouvernées par des coalitions, ces coalitions sont souvent durables une fois les négociations pour la composition du programme et du gouvernement terminées, comme nous le verrons plus bas. Partout en Europe, les chercheurs ont d'ailleurs constaté, au cours des trente dernières années, une montée en puissance du pouvoir exécutif. À l'inverse, on a pu constater, ces dernières années, que le système politique du Royaume-Uni, réputé

⁶ L'Allemagne pourrait également figurer ici si trois de ses Länder n'appliquaient pas un seuil de 5 %.

⁷ Dans son étude comparative, le politiste irlandais David M. Farrell, constate que « la prétendue relation entre le degré de proportionnalité du système électoral et la stabilité des gouvernements apparaît, pour l'essentiel, briller par son absence. Au contraire, il semblerait plus approprié de conclure de cette discussion que les systèmes électoraux proportionnels sont associés avec des niveaux plus élevés de stabilité » : « [...] *the supposed trade-off between the proportionality of the electoral system and measures of government or system stability appears, for the most part, conspicuous by its absence. On the contrary, it would seem more accurate to conclude from this discussion that, if anything, proportional electoral systems are associated with greater degrees of stability* », *Comparing Electoral Systems*, 2^e édition, Palgrave, 2001, p. 192 et s.

inébranlable grâce au mode de scrutin majoritaire à un tour, avait vu son bipartisme voler en éclats en 2012 d'abord, puis en 2016 avec la montée d'un courant favorable au Brexit qui a fracturé le parti conservateur au pouvoir.

1.2. LA PROPORTIONNELLE DANS NOTRE HISTOIRE

L'histoire ne confirme pas davantage la pertinence des préjugés traditionnellement opposés à la proportionnelle. Elle pourrait même inciter à retourner certains arguments...

Les débats concernant la nécessité d'une meilleure représentation de la diversité des opinions dans les assemblées représentatives remontent à la première moitié du XIX^e siècle. En 1855, le Danemark est le premier pays au monde à adopter, pour l'élection de la chambre haute, un mode de scrutin de type proportionnel fondé sur la fixation d'un quotient à atteindre pour être élu (nombre de sièges/nombre de votants). Cette première expérience va nourrir de nombreux débats en Angleterre et en France dans les années 1860. L'objectif est toujours le même : faire du Parlement le « miroir de la nation » et éviter qu'une partie des citoyens ne se considèrent comme exclus de la représentation.

En l'absence de partis politiques organisés, les tenants du scrutin proportionnel sont cependant moqués en raison de leur incapacité non seulement à définir les contours des groupes et des identités qu'il faudrait représenter mais aussi à trouver un moyen technique juste pour répartir les restes.

Avec l'émergence des partis politiques permanents dans les années 1870-1880 et l'invention, en 1878, d'une méthode satisfaisante de répartition des restes par un juriste et mathématicien belge, Victor d'Hondt, l'idée proportionnaliste prend son essor.

En France, la première proposition de loi remonte à 1875. Son auteur, Pernolet, un républicain conservateur, ne remet pas en cause le scrutin uninominal mais propose que l'électeur mentionne sur son bulletin une préférence partisane afin de permettre le report des voix supérieures au quotient sur un autre candidat du même parti. Pernolet justifie ainsi ce « scrutin par quotient » : « Du moment qu'une juste part de représentation serait assurée à chaque opinion [...], personne n'aurait plus le droit d'en appeler à une autre autorité sans être factieux. » Et d'ajouter que le scrutin proportionnel « aurait pour premier effet d'écartier toute idée de bataille et de défaite⁸ ».

⁸ Cité par Pierre Rosanvallon, *Le Peuple introuvable*, Gallimard, 1998, p. 160 et p. 164.

L'idée d'une représentation proportionnelle (RP) comme rempart contre la plèbe révolutionnaire et instrument de pacification des mœurs politiques a été formulée pour la première fois par John Stuart Mill en 1865. Elle sera au cœur de l'argumentaire des réformateurs du dernier tiers du XIX^e siècle, même s'il ne faut pas oublier que Mill voyait aussi la RP comme une manière d'éviter le gouvernement d'une seule classe.

Ce n'est donc pas un hasard si ce sont les pays les plus menacés par des divisions territoriales, ethniques, linguistiques ou religieuses et/ou ceux où les partis ouvriers sont les plus puissants qui adoptent la proportionnelle : la Suisse en 1891, la Belgique en 1899, la Suède en 1906. L'Italie, l'Autriche et l'Allemagne l'adoptent en 1919 puis de nouveau en 1945 sous une forme renouvelée. Par une certaine ironie de l'histoire, les partis ouvriers révolutionnaires, une fois intégrés à la compétition électorale, vont devenir de fervents partisans de la RP, qui non seulement permet de représenter les « sans voix » mais ouvre l'accès à la représentation d'élus issus du peuple.

Ces revendications en faveur d'une représentation-miroir vont être dénoncées par les partisans du scrutin uninominal au nom du risque de substitution des clivages sociaux aux clivages politiques et idéologiques. La RP aboutirait, selon eux, à un retour aux assemblées d'Ancien Régime. Les tenants de la théorie classique de la représentation considèrent en effet que la RP constitue une menace pour l'intérêt général. En favorisant la multiplication de partis qui s'apparenteraient de plus en plus à des groupements de défense d'intérêts corporatifs, la RP détruirait le fondement du régime représentatif reposant sur la délibération entre des parlementaires libres définissant la volonté générale. La critique de la RP est donc d'emblée associée à une critique de la démocratie de partis ou de l'État de partis (*Parteienstaat*), comme le théoriserait le grand juriste allemand Hans Kelsen. C'est dans cet argumentaire que vont largement puiser en France les détracteurs de la RP sous la III^e République, puis le général de Gaulle lui-même à partir de 1958, qui lui adjoindra les arguments de l'inefficacité et de l'instabilité, deux critiques peu pertinentes avant 1939 où l'une et l'autre étaient chroniques... mais sous un régime dont les parlementaires étaient élus au scrutin majoritaire à deux tours !

En France, où l'idée avait pourtant germé très tôt (dès les années 1820), le destin du scrutin proportionnel est donc chaotique, en dépit de ses nombreux soutiens à gauche comme à droite. Les républicains traditionnellement hostiles au scrutin d'arrondissement, qui encourage à leurs yeux la corruption et le clientélisme donc les gros propriétaires, adoptent

en 1885 un scrutin de liste départemental avec panachage, qui conserve un caractère majoritaire mais qui constitue un premier pas vers une élection selon une logique d'opinion plutôt qu'en fonction de considérations personnelles. Cependant, parce que ce mode de scrutin permet au général Boulanger, grâce à la possibilité des candidatures multiples, d'émerger et de menacer le régime, le scrutin d'arrondissement est rétabli en urgence en 1889.

Par la suite, la RP revient régulièrement sur l'agenda politique. Elle apparaît à beaucoup de républicains comme un nouvel élargissement du suffrage, mais aussi un moyen de favoriser la continuité de l'action gouvernementale en atténuant les effets d'alternances trop brutales. Avant 1914, les socialistes, la gauche du parti radical, mais aussi la droite républicaine (la Fédération républicaine) et les démocrates-chrétiens sont ainsi tous majoritairement favorables à la RP, qui devient un thème central des luttes politiques.

Voici comment Aragon décrit l'engouement pour la RP à l'époque : « Peu à peu, même ceux d'abord qui avaient toutes sortes de raisons contre, tout le monde à force de discuter, s'était mis à avoir un espoir vague, mais fort, dans ce remède social, la Proportionnelle, qui semblait devoir en finir avec les abus, la malhonnêteté humaine, les mares stagnantes, la concurrence déloyale, toutes les vilenies à quoi on était tout de même mal accoutumé. Et puis, dans la lutte pour la Proportionnelle, on avait fait l'épreuve d'une étrange aventure qui avait à ses heures quelque chose de réconfortant ; on avait vu des hommes qu'on croyait des ennemis jurés, des socialistes et des conservateurs s'entendre tout à coup sur un point. [...] C'était comme une promesse d'union de tous les Français⁹. »

À l'époque, beaucoup reprochent au mode de scrutin uninominal à deux tours de déboucher sur des majorités instables et de circonstance, fondées sur des programmes flous. La proportionnelle est vue par ses promoteurs comme un moyen de discipliner les groupes parlementaires et de parvenir à stabiliser les majorités. Il est piquant de noter que l'on retournera le même argument contre la proportionnelle sous la IV^e République, ce qui montre que le mode de scrutin n'est pas en soi le facteur décisif de la stabilité ou de l'instabilité gouvernementale.

La menace que la proportionnelle fait peser sur les élus des territoires ruraux, très nombreux et particulièrement influents au Sénat, et les nombreux désaccords portant sur les modalités

⁹ *Les Beaux Quartiers* (1936), Folio, p. 156.

pratiques du scrutin (un tour ou deux, circonscription départementale ou régionale¹⁰, mode de répartition des restes, possibilité ou non d'apparementement entre les listes, vote préférentiel ou listes bloquées, possibilité ou pas de candidatures individuelles ou de listes incomplètes...) retardent cependant la mise en œuvre de la réforme, qui n'aboutit qu'en 1919.

Le mode de scrutin adopté en 1919 n'est pas strictement proportionnel mais mixte. Fruit d'un consensus entre le centre-droit et le centre-gauche, il est un scrutin de liste plurinominal à un seul tour¹¹. Pour être candidat, il faut en principe¹² figurer sur une liste départementale (les départements les plus grands sont divisés de sorte qu'aucune circonscription n'élise plus de 6 députés¹³) comportant autant de noms que de sièges à pourvoir, toutefois l'électeur conserve la possibilité de choisir les candidats. Autrement dit, il a la possibilité de panacher, de rayer et même d'ajouter un nom. Le décompte des voix est individuel. Les candidats qui ont rassemblé une majorité absolue de suffrages exprimés sur leur nom sont élus immédiatement selon une logique majoritaire. Les sièges non pourvus sont répartis ensuite à la représentation proportionnelle, au quotient (nombre de votants/nombre de sièges à pourvoir), entre les différentes listes (le score d'une liste étant égal à l'addition des voix recueillies individuellement par les candidats qui y figurent). Enfin, les sièges restant sont tous attribués à la plus forte moyenne, soit, en pratique, à la liste ayant recueilli le plus de voix. Ce mode de scrutin visait à inciter les partis à se rapprocher et à créer des listes communes pour maximiser leurs chances ; il visait aussi à marginaliser la droite catholique et surtout les socialistes. De fait, avec 21 % des voix, les socialistes n'obtiennent que 12 % des sièges (68 sur 566), tandis qu'avec 53 % des voix les listes du « bloc national », qui affichent leur soutien au « père de la victoire » (Georges Clemenceau), raflent 73 % des sièges (412).

En 1924, ce mode de scrutin fonctionne en sens inverse et permet aux radicaux et aux socialistes d'obtenir la majorité des sièges alors qu'ils sont minoritaires en voix. L'instabilité

¹⁰ Jean Jaurès, avant la guerre, avait déposé une proposition de loi visant à organiser le scrutin proportionnel dans le cadre de grandes régions, pour une meilleure prise en compte des « restes », et donc des « minorités ». Cf. Jean Faury, « Jaurès 1912 : Proportionnelle, scrutin de liste et souvenirs de 1885 », *Cahiers Jaurès*, 204, (2), 2012, p. 71-82.

¹¹ La loi prévoit cependant un second tour si la participation est inférieure au premier tour à 50 % des inscrits et/ou si aucune liste n'obtient le quotient électoral.

¹² Les candidatures individuelles restent possibles si 100 électeurs les soutiennent. Dans ce cas, le candidat unique est considéré comme s'il formait une seule liste incomplète. La loi autorise par ailleurs les listes incomplètes.

¹³ Un député représente 75 000 habitants de nationalité française. Mais ce quotient n'est pas toujours strictement respecté car la loi pose le principe d'un minimum de trois députés par département.

gouvernementale, faute de groupes politiques disciplinés au Parlement, ne cesse pas, et le centre et la droite républicains reviennent en 1928 au scrutin d'arrondissement.

La proportionnelle est rétablie en 1945 non pas seulement à la demande des grands partis qui se constituent alors mais avec l'assentiment du général de Gaulle, qui craignait que le mode de scrutin majoritaire à deux tours débouche sur une majorité d'élus communistes. De Gaulle veille simplement à en tempérer les effets en assurant un minimum de sièges à tous les départements et en découpant les départements les plus peuplés en plusieurs circonscriptions. Les députés élus sont loin de représenter le même nombre d'électeurs sur tout le territoire. En 1951, confrontés à deux partis « anti-système » (le PCF et le RPF), le centre-gauche et le centre-droit corrigent le mode de scrutin proportionnel en accordant une prime majoritaire aux listes apparentées.

Dans l'histoire politique française, le mode de scrutin proportionnel tel qu'il est en vigueur dans la plupart des démocraties européennes n'aura donc existé qu'entre 1945 et 1951. Il faudra attendre 1985 pour qu'il soit de nouveau institué par François Mitterrand, mais là encore pour être immédiatement remplacé par le gouvernement de Jacques Chirac en 1987. On notera que, à cette seule occasion sous la V^e République, la proportionnelle n'a nullement empêché la formation d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale RPR-UDF.

Le principal argument avancé contre le mode de scrutin proportionnel en France reste aujourd'hui celui de l'instabilité gouvernementale. La IV^e République sert ici de repoussoir, alors même que la logique proportionnelle, qui n'est effective que dans les départements urbains, y est atténuée dès 1951 par le système des apparentements, et que son instabilité s'explique d'abord par une division partisane qui tient aux fortes divisions de la droite et de la gauche, les unes liées aux séquelles de la collaboration, les autres à la guerre froide. Rien n'indique que l'existence d'un scrutin majoritaire à deux tours à l'époque eût rendu la France plus gouvernable, si tant est d'ailleurs que la France fût réellement ingouvernable à cette époque. Le retour à une relative stabilité politique sous la V^e République doit d'ailleurs plus à l'autorité présidentielle du général de Gaulle et aux mécanismes du « parlementarisme rationalisé » qu'au changement de mode de scrutin législatif. Rappelons qu'en 1958 Michel Debré craint le pire du scrutin majoritaire à deux tours, choisi par De Gaulle pour diviser la gauche : il rend, selon lui, « difficiles les majorités cohérentes. Issu d'une coalition de partis, le gouvernement devient vulnérable. La responsabilité devant l'Assemblée nationale se transforme en soumission. Cette soumission engendre crises et instabilité qui – mis à part

les temps exceptionnels – sont la marque spécifique de la République française¹⁴ ». C'est ce qui motivera l'introduction dans la Constitution de nombreux mécanismes d'asservissement de l'Assemblée nationale. Autrement dit, les constituants de 1958 pensaient ce mode de scrutin comme de circonstance et inapte à faire advenir une majorité stable... Ce qui advint cependant après 1962.

Ainsi, en France, on estime souvent que la proportionnelle serait la cause de l'instabilité gouvernementale sous les III^e et IV^e Républiques. Pourtant, sous la III^e République le mode de scrutin était presque toujours majoritaire. Surtout, sous ces deux Républiques, l'instabilité gouvernementale trouvait essentiellement sa source dans les abus de pouvoir présidentiels. D'abord, chaque fois qu'ils le purent, nos présidents refusèrent de nommer comme Premier ministre (alors « président du Conseil ») le leader de la majorité, de sorte que les partis ne purent se structurer en majorité autour d'un chef de l'exécutif légitime. Gambetta, leader charismatique très populaire des Républicains, fut ainsi écarté huit fois de suite du pouvoir, par Mac Mahon puis par Jules Grévy. Ensuite, Mac Mahon fit un usage unique mais tellement antidémocratique du droit de dissolution qu'il le discrédita totalement, au point que Grévy et ses autres successeurs durent y renoncer et que ce droit fut enfermé dans des conditions trop restrictives sous la IV^e République. Forts de leur impunité, les députés purent ainsi renverser allègrement de très nombreux gouvernements.

Le droit de dissolution aurait dû être reconnu dès le départ comme une prérogative du Premier ministre¹⁵ puisqu'il était soumis à contreseing. Le gouvernement aurait alors eu les moyens de se protéger contre les excès du Parlement. Ainsi, le gouvernement était le plus souvent privé de sa légitimité et de son arme essentielle, de sorte qu'il était réduit à l'impuissance face aux désordres du Parlement. Sans ces deux défauts de la pratique, nos gouvernements auraient très probablement été beaucoup plus stables.

¹⁴ Michel Debré, « La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *Revue française de science politique*, 28 (5), 1978, p. 820. Michel Debré a toujours été favorable à un mode de scrutin majoritaire à un tour. Il craignait que, faute d'un tel système, il soit impossible de trouver une majorité à l'Assemblée nationale. L'histoire de la V^e République a montré que ses craintes étaient infondées.

¹⁵ Au début de la III^e République, l'existence d'un Premier ministre (« président du Conseil ») n'était pas explicite dans le texte des lois constitutionnelles, mais elle était certaine implicitement, dès lors que le régime était parlementaire.

Encadré 1 : Quels rapports entre stabilité gouvernementale et mode de scrutin ?

Le scrutin proportionnel génère-t-il nécessairement l'instabilité gouvernementale, comme on le pense souvent en France¹⁶ ? L'argument en ce sens tiré de la IV^e République vient d'être sérieusement battu en brèche : l'instabilité s'y expliquait largement par d'autres causes. Certes, le scrutin proportionnel divise les forces politiques et implique donc souvent des majorités de coalition qui peuvent être difficiles à former. Mais, ensuite, elles sont le plus souvent stables. Presque tous les pays de l'UE ont un scrutin proportionnel ou mixte et tous sont bien loin d'être marqués par une instabilité chronique. Bon nombre d'entre eux ont au contraire des gouvernements de législature (qui durent pendant toute une législature). Ainsi, par exemple, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suède connaissent une très grande stabilité gouvernementale, bien plus grande que la France.

Réciproquement, on croit souvent que le scrutin majoritaire permettrait de garantir la stabilité gouvernementale. C'est faux. La III^e République était marquée par l'instabilité gouvernementale alors que le scrutin était le plus souvent majoritaire. Sous la V^e République, malgré le scrutin majoritaire aux élections législatives, la durée de vie moyenne du gouvernement n'est que de dix-sept mois¹⁷.

La stabilité gouvernementale peut donc être garantie avec un scrutin proportionnel et plus facilement encore avec un scrutin mixte, ce qui est proposé ici. Elle dépend surtout des aménagements du mode de scrutin et de la rationalisation du parlementarisme.

Or notre Constitution établit justement de nombreux mécanismes visant à assurer la stabilité du gouvernement et l'efficacité de son action même si la majorité est faible ou divisée : les articles 49 et 50, qui rendent la censure du gouvernement bien plus difficile qu'elle ne l'était sous les Républiques précédentes, l'article 49-3 qui permet au gouvernement de faire adopter une loi sans vote, l'existence de pouvoirs importants du gouvernement pour diriger la procédure législative, les ordonnances... N'oublions pas que la Constitution a été rédigée avec la conviction qu'il serait impossible d'avoir une majorité stable et que le mode de scrutin, prévu par la loi ordinaire, serait peut-être proportionnel. Ces mécanismes de rationalisation du parlementarisme limiteraient les dangers d'instabilité et/ou d'inefficacité gouvernementale¹⁸.

1.3. DIVERSITÉ, PARTIS EXTRÉMISTES ET ABSTENTION

Le mode de scrutin peut également être questionné au regard de sa capacité plus ou moins grande à favoriser la diversité sociologique de la représentation, de la place qu'il donne aux formations extrémistes ou encore de sa capacité à contenir l'abstention.

¹⁶ La stabilité gouvernementale repose sur l'existence d'une majorité capable de soutenir le gouvernement durant toute la durée d'une législature (la durée du mandat des parlementaires).

¹⁷ Cf. M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, éd. LGDJ Lextenso, coll. Cours, n° 699 et 1442 s., spéc. p. 588. Certes, le Président peut se maintenir au pouvoir même s'il est très impopulaire, mais ce n'est pas vraiment une preuve de démocratie.

¹⁸ Ils pourraient en outre être renforcés par exemple avec l'élection du Premier ministre par les parlementaires (comme dans plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne) ou par la procédure de défiance constructive, qui interdit aux parlementaires de renverser un gouvernement s'ils ne soutiennent pas un nouveau gouvernement (qui existe par exemple en Allemagne et en Pologne).

Du point de vue de la diversité sociologique de la représentation, le scrutin majoritaire uninominal se traduit empiriquement par une très nette sous-représentation des femmes, des jeunes et des minorités visibles¹⁹. L'ouverture d'esprit d'une majorité peut déroger à cette règle, comme cela a été le cas en 2017 sur la question de la parité hommes/femmes, mais elle reste une garantie trop aléatoire. Même si l'on ne tient pas absolument à une « représentation miroir », il est clair que les assemblées de « vieux mâles blancs bourgeois » sont nécessairement ressenties comme étant moins représentatives que des chambres à la composition plus diversifiée, en particulier grâce à la proportionnelle, qui garantit moins la perpétuation des héritages, des notoriétés installées ou des situations acquises localement.

La proportionnelle est cependant critiquée régulièrement d'un autre point de vue : elle conduirait à la montée en puissance des formations extrémistes, et notamment de l'extrême droite. L'expérience d'un scrutin législatif à la proportionnelle intégrale en 1986 a montré qu'elle conduit à renforcer la représentation non seulement des petits partis mais encore, et surtout, des partis extrémistes. Les projections présentées en annexe (voir annexe 1, tableaux 1 à 3) rappellent aussi qu'une dose de proportionnelle favoriserait la représentation de ces partis au Parlement. Néanmoins, on pourra observer que cette progression diffère sensiblement selon les modalités de calcul et d'organisation choisies et pas seulement en fonction du pourcentage de sièges attribués à la proportionnelle. En toute hypothèse, on constate que ces partis progressent partout sur la planète, quels que soient le type de régime et le mode de scrutin. Si le scrutin majoritaire a pour l'instant contribué à les écarter du Parlement et du gouvernement en France, il n'a pas permis d'enrayer leur progression dans l'opinion. Même les États-Unis, où l'on pouvait croire que le scrutin majoritaire uninominal à un tour favorisait nécessairement les partis traditionnels, sont dotés d'un Président et d'une majorité aux conceptions politiques très radicales. En France, bien que l'existence d'un second tour aux législatives et d'un seuil de qualification particulièrement exigeant (12,5 % des inscrits) semble limiter ce risque, on ne peut pas écarter totalement l'hypothèse dans laquelle ce serait un jour un parti extrémiste qui bénéficierait de la prime dont profite le parti arrivé en tête avec le scrutin majoritaire. L'exclusion de ces partis de pratiquement toute représentation raisonnable à l'Assemblée contribue au discrédit de nos institutions, à l'amplification des mouvements protestataires et à l'accroissement des attitudes de rejet qui alimentent précisément les formations extrémistes.

¹⁹ Voir en ce sens les travaux de la commission Winock-Bartolone sur l'avenir des institutions.

Enfin, le mode de scrutin peut être questionné du point de vue de sa capacité plus ou moins grande à endiguer l'abstention. En réalité, il n'y a pas de corrélation évidente entre le taux de participation et le mode de scrutin dans les pays de l'UE. Le taux de participation aux élections législatives (comme à la plupart des élections) baisse progressivement dans la plupart des pays et il est particulièrement faible dans les pays d'Europe centrale et orientale et globalement dans les régimes dits semi-présidentiels (ou parlementaires biélectifs). Cependant, avec 48,7 % puis 42,6 % aux dernières élections²⁰, la France a l'un des taux de participation aux élections législatives les plus bas au sein des démocraties européennes occidentales, alors que ce taux reste très élevé dans la plupart des régimes parlementaires classiques, surtout au nord de l'UE : 91,4 % au Luxembourg, 80,4 % aux Pays-Bas, 76,2 % en Allemagne, 79,5 % en Autriche, 88,5 % en Belgique, 85,8 % au Danemark, 70 % en Finlande, 83,3 % en Suède, 92 % à Malte... où le scrutin est proportionnel ou mixte²¹. Ces écarts tiennent aussi bien sûr au fait que, dans ces pays, l'élection législative est souvent perçue comme « l'élection maîtresse », alors qu'en France, du fait de l'alignement des mandats législatif et présidentiel et de l'organisation du calendrier électoral, l'élection législative s'apparente de plus en plus à une procédure de certification de la légitimité présidentielle qui vient d'être consacrée par le suffrage universel direct.

En conclusion de cette première section, il ressort de ce tableau des opinions et questionnements au sujet de la proportionnelle que :

- elle est l'ordinaire des régimes démocratiques européens ;
- elle n'est pas en soi un facteur d'instabilité ;
- elle est plus susceptible de favoriser la diversité sociologique de la représentation et de contenir l'abstention ;
- elle permet aux formations extrémistes d'être davantage représentées au Parlement mais prémunit contre le risque de voir l'une d'entre elles accéder à un pouvoir sans partage du fait du scrutin majoritaire qui prévaut aujourd'hui.

Ce tableau met également en évidence le fait que la combinaison de l'élection du président de la République au suffrage universel, de la place plus centrale que jamais prise par cette

²⁰ C'est le taux le plus bas dans l'UE en dehors de la Lituanie (50 % et 38 %) et de la Roumanie (39,5 %).

²¹ Il s'agit des taux de participation aux dernières élections législatives. Source : fondation Robert-Schumann ; cf. les annexes pour plus de détails.

élection depuis 2002 et des mécanismes de discipline parlementaire a fini par créer un déséquilibre insoutenable entre les pouvoirs (exécutif et législatif) et entre majorité et opposition, sans être pour autant en situation de créer suffisamment de consensus autour des projets de réforme portés par les gouvernements successifs. La sous-représentation de millions d'électeurs se paie par ailleurs d'un prix très lourd. Elle engendre de l'abstention, le recours à des modes d'action contestataire, et des votes qui expriment la déception, voire la colère (car vécus comme contraints, fussent-ils désignés par les observateurs comme « utiles »). Notre système génère régulièrement un pouvoir institutionnellement très fort mais politiquement et pratiquement faible si on le juge à sa capacité à construire du consensus autour de ses réformes. Il est temps aujourd'hui de rééquilibrer nos institutions et de mieux représenter les Français dans la diversité de leurs opinions.

2. LES CRITÈRES D'ORGANISATION D'UN SCRUTIN MIXTE

Essayons de voir à présent comment introduire une dose de proportionnelle aux élections législatives. L'idée d'un scrutin mixte combinant élections au scrutin majoritaire uninominal et représentation proportionnelle n'a rien d'exotique. De nombreux pays utilisent de tels scrutins (Allemagne, Danemark, Suède, Japon, Nouvelle-Zélande...). Mais les systèmes envisageables varient selon trois grandes dimensions :

- (a) le nombre de députés respectivement désignés directement et localement au scrutin majoritaire ou à la représentation proportionnelle ;
- (b) le mode de calcul du nombre de sièges supplémentaires auquel chaque parti a droit ;
- (c) la façon dont sont précisément désignés les députés élus.

2.1. DIMENSION (A) : COMBIEN D'ÉLUS AU SCRUTIN DIRECT ?

On part ici de l'hypothèse d'une assemblée réduite à 400 députés (contre 577 aujourd'hui). On examinera en conséquence trois solutions :

- (a1)** 300 circonscriptions élisant 300 députés au scrutin majoritaire uninominal et 100 députés supplémentaires élus à la proportionnelle (proportionnelle à 25 %) ;
- (a2)** 200 circonscriptions suivant la règle majoritaire et 200 sièges supplémentaires élus à la proportionnelle (proportionnelle à 50 %) ;

(a3) 100 circonscriptions suivant la règle majoritaire et 300 supplémentaires à la proportionnelle (proportionnelle à 75 %).

Pour tester ces différentes formules, nous avons réalisé des simulations fondées sur des contextes réels (les trois dernières élections législatives françaises : 2007, 2012 et 2017) et un redécoupage virtuel des circonscriptions en fonction de la part laissée au scrutin majoritaire (on trouvera le détail des données et de la méthode et les principaux résultats dans l'annexe 1 du rapport et ses tableaux 1 à 3).

Sur cette base, nous arrivons aux conclusions suivantes sur ce premier point, à propos de la composition partisane de l'Assemblée²².

- Avec une forte dose de proportionnelle à 75 % – modèle (a3) : 300 sur 400 –, le résultat est peu éloigné d'une proportionnelle pure, indépendamment des choix faits pour les dimensions (b) et (c) (voir plus bas).
- Avec une dose de proportionnelle à 50 % – modèle (a2) : 200 sur 400 –, l'effet « majoritaire » est déjà conséquent si le mode de calcul de la représentation proportionnelle est simplement additif, c'est-à-dire si l'on permet à tous les partis, y compris ceux qui sortent gagnants du scrutin majoritaire, de concourir à la distribution des 200 sièges alloués à la proportionnelle (voir plus bas).
- Avec une dose « faible » de proportionnelle à 25 % – modèle (a1) : 100 sur 400 –, le résultat effectif dépend du détail du mode de calcul, c'est-à-dire de la dimension (b) (voir plus bas).

Il est également à noter que, sur la base des rapports de force constatés dans les urnes en 2017, et même en choisissant la dose la plus faible (25 %) et le mode de calcul additif le plus favorable aux grands partis (voir ci-après), aucun parti n'obtient de majorité absolue dans nos simulations : La République en Marche, qui possède aujourd'hui la majorité absolue des sièges, n'en aurait eu « que » 198 sur 400 (voir annexe 1, tableau 3). La formation d'une majorité aurait alors supposé un accord avec un autre parti disposant d'au moins 3 élus : dans nos simulations et si l'on met de côté la France insoumise (26 élus) et le Front national (20 élus), cet autre parti aurait pu être soit le MoDem (27 élus) – avec lequel un accord pré-électoral a été passé –, soit le PS (32 élus), soit encore Les Républicains (87 élus). Avec

²² Pour le détail des projections, voir *infra* annexe 1, tableaux 1 à 3.

d'autres modes de calcul, l'effet est encore plus fort : La République en Marche a alors besoin de plusieurs dizaines de députés supplémentaires pour former une majorité.

2.2. DIMENSION (B) : ADDITION OU COMPENSATION ?

Il faut choisir entre trois règles pour déterminer le nombre de sièges obtenus par chaque parti au titre de la partie « proportionnelle » du système.

(b1) La règle « additive » : tous les partis participent à la distribution des sièges supplémentaires. Ils sont répartis en proportion des scores (éventuellement avec la condition de dépassement d'un seuil en dessous duquel un parti n'a pas le droit à des sièges supplémentaires), indépendamment des résultats enregistrés dans les circonscriptions au scrutin majoritaire. C'est la règle utilisée notamment au Japon.

(b2) La règle « correctrice » (ou « semi-compensatoire ») : tous les partis participent à la distribution des sièges supplémentaires, mais le score de chaque parti est défalqué du nombre de voix obtenues par les candidats de ce parti qui sont directement élus dans les circonscriptions au scrutin majoritaire.

(b3) La règle « compensatoire » : les partis qui ont obtenu, avec les sièges distribués dans les circonscriptions suivant la règle majoritaire, déjà plus que ce que la proportionnelle pure leur donnerait, ne prennent pas part à la distribution des sièges supplémentaires. Les autres partis se les partagent proportionnellement à leur déficit en voix (il y a plusieurs façons de faire ce partage, que nous ne détaillerons pas ici, leurs différences ayant peu d'impact sur nos conclusions). C'est la règle utilisée notamment en Allemagne, mais avec une différence importante : le nombre de députés allemands supplémentaires au Bundestag est variable, afin de permettre l'obtention d'une proportionnalité exacte *in fine*, ce que nous avons choisi d'exclure ici, mais qui pourrait très bien se concevoir²³.

Mécaniquement, le système (b1) apporte moins de proportionnalité, tandis que le système (b3) apporte la correction la plus grande ; (b2) est intermédiaire. La règle de calcul peut donc avoir un effet amplificateur ou, au contraire, atténuateur du caractère proportionnel du scrutin. Du point de vue de l'électeur, (b2) peut sembler le plus logique dans le cas d'un vote unique

²³ Comme ce système allemand implique une fluctuation du nombre de députés assez importante, il conviendrait de vérifier que la réduction du nombre de députés prévue par la révision constitutionnelle suffirait à garantir cette marge, et /ou l'on pourrait, à l'occasion de la révision constitutionnelle, rehausser le nombre maximal possible de députés dans le texte de la Constitution pour garantir l'hypothèse d'importantes variations.

à finalité double, et (b1) et (b3) sont plus en adéquation avec l'idée de deux scrutins distincts parallèles. En plus du choix entre ces trois règles, il faut aussi décider du seuil à partir duquel une liste a droit à des élus supplémentaires.

On verra en annexe comment ces règles s'appliquent sur des exemples concrets. Mais on peut d'ores et déjà noter que, sur la base des rapports de force constatés dans les urnes en 2017, le mode de calcul retenu peut avoir, pour certaines formations, une incidence presque aussi importante que la « dose de proportionnelle » exprimée en nombre de sièges sur les résultats d'un parti : ainsi, d'après nos simulations (voir annexe 1, tableau 3), La République en Marche, qui arrive en tête avec 28,2 % des suffrages au premier tour, obtiendrait davantage de sièges dans un système qui combine une dose de proportionnelle à 50 % avec une règle de calcul additive (178 élus sur 400), que dans un système qui combine une dose de proportionnelle à 25 % avec une règle de calcul compensatoire (168 élus sur 400).

Toujours sur la base 2017, notre tableau de simulation indique que, dans le cadre d'un système à 25 % de proportionnelle, la règle de calcul retenue crée les plus fortes variances pour les partis qui sont les plus objectivement pénalisés par le mode de scrutin actuel : le Front national (entre 20 et 40 sièges selon le mode de calcul) et la France insoumise (entre 26 et 40 sièges).

2.3. DIMENSION (C) : L'ORGANISATION DU VOTE

Attardons-nous maintenant sur le point le plus délicat : la mise en œuvre concrète de l'élection (dimension c). Les questions sont nombreuses ici : un seul tour ou deux tours ? S'il n'y a qu'un seul tour, les électeurs votent-ils une ou deux fois ? Les candidats élus à la proportionnelle sont-ils ou non choisis dans un ordre établi par leur parti ? Dans le cas où de telles listes partisans existent, sont-elles nationales ou régionales ? Un même candidat peut-il figurer sur une liste et être également candidat dans une circonscription ? Les élus d'une liste sont-ils désignés *ex ante* par le parti (listes *bloquées*) ou par les électeurs (divers systèmes dits *ouverts*²⁴) ? On verra que la règle proportionnelle, à faible ou forte dose, ne doit pas être confondue avec les systèmes de listes. En particulier, il n'est pas impossible de concilier proportionnalité et responsabilité de l'élu devant ses électeurs.

Voici trois exemples de mise en œuvre possibles.

²⁴ Les systèmes ouverts sont plébiscités par les électeurs (quand on leur offre cette possibilité).

– Deux scrutins parallèles : on interdit les doubles candidatures. Les députés locaux sont élus localement et un scrutin de liste a lieu indépendamment.

– Un premier tour multifonction : les scores de premier tour (i) désignent dans chaque circonscription deux candidats (et deux seulement) pour un second tour local ; les mêmes scores agrégés par partis définissent (ii) la base de proportionnalité pour répartir les sièges complémentaires. Quand on doit, par exemple, donner cinq sièges supplémentaires à un parti, on prend les cinq candidats qui ont obtenu le plus de voix parmi l'ensemble des candidats affiliés à ce parti et qui n'ont pas été élus directement dans une circonscription au scrutin majoritaire. L'avantage de ce premier tour multifonction est de laisser inchangée l'expérience pratique du vote pour l'électeur (il continue de glisser un seul bulletin, uninominal, dans l'urne).

– Un seul tour, double vote : chaque électeur dispose de deux voix, qu'il donne à deux (ou un seul) candidat(s). Dans chaque circonscription, le candidat ayant le plus de voix est élu directement. Les élus supplémentaires sont choisis comme précédemment, par parti, suivant les scores obtenus localement.

Avant de poursuivre, quelques remarques doivent être faites. On considère généralement que l'utilisation de systèmes ouverts (c'est-à-dire où ce sont les électeurs qui désignent les élus d'une liste) a des conséquences faibles sur la structure de la compétition entre partis, relativement à la question de la proportionnalité, dont les conséquences sont fortes, et multiples.

- La représentation des petits partis est relativement indépendante des points discutés plus haut ; elle dépend essentiellement du seuil qui autorise l'accès des partis aux sièges complémentaires.
- Tous les systèmes envisagés induisent une forte représentation des partis moyens marginalisés par le scrutin majoritaire (typiquement, dans les derniers scrutins, le Front national).
- La probabilité d'apparition d'une « majorité de gouvernement » tient plus à la structure politique elle-même qu'au mode de scrutin. La règle proportionnelle est en vigueur et dominante dans de nombreux pays européens et ne semble pas, en elle-même, être facteur d'instabilité, comme on l'a vu précédemment (cf. *supra* 1.1.).

3. TROIS EXEMPLES DE SYSTÈMES ENVISAGEABLES

Les paramètres précédents (dose de proportionnelle, mode de calcul du nombre de députés élus à la proportionnelle, mode de détermination de ces élus) peuvent se combiner de façon plus ou moins indépendante. Nous donnons ici le détail de trois systèmes résultant d'un choix pour chacun des paramètres. Mais on pourrait, bien sûr, envisager bien d'autres combinaisons.

3.1. SYSTÈME 1 : 75 % DES SIÈGES À LA PROPORTIONNELLE, CALCUL ADDITIF, DOUBLE VOTE

Dans ce système, il existe 100 circonscriptions, chacune correspondant donc plus ou moins, en taille, à 6 de nos circonscriptions actuelles. Les électeurs sont appelés aux urnes une seule fois (un seul tour). Chaque électeur met deux bulletins dans une seule urne, chaque bulletin indiquant le nom d'un candidat ; les deux bulletins peuvent se porter sur le même nom si l'électeur le souhaite. Dans chaque circonscription, on compte le nombre de voix obtenues par chaque candidat. Le candidat obtenant le plus de voix est élu. Il y a donc 100 candidats élus de cette manière (« directement »). On calcule ensuite le score de chaque parti en comptant le nombre de voix obtenues par tous les candidats affiliés à ce parti dans toutes les circonscriptions. Les candidats qui ne sont affiliés à aucun parti ne comptent pas dans ce calcul. Le nombre d'élus supplémentaires pour ce parti est calculé à partir de ces scores, de la façon suivante : tout parti qui obtient au moins 4 % (par exemple) du total des scores a droit à des députés supplémentaires ; le nombre d'élus pour chaque parti passant cette barre est calculé selon une règle proportionnelle (avec une règle adéquate pour le traitement des arrondis²⁵), sachant que le nombre total de députés élus de cette manière est de 300. Enfin, les élus supplémentaires pour un parti qui doit obtenir un nombre k de sièges supplémentaires sont les candidats qui ont obtenu les k meilleurs scores parmi les candidats de ce parti qui n'ont pas été élus directement.

²⁵ La tradition française est de faire les arrondis « à la meilleure moyenne » (méthode d'Hondt) mais d'autres systèmes existent. L'adoption d'une méthode de calcul ou d'une autre est globalement de peu d'importance quand les sièges à distribuer sont nombreux, mais impacte sérieusement la représentation des petits partis, voire des partis moyens dans les petites circonscriptions. La principale alternative (méthode des « plus forts restes ») est plus favorable aux petits partis.

Commentaires

En raison du nombre élevé de députés élus à la proportionnelle, le choix d'une autre règle de calcul que la règle additive n'est pas souhaitable, étant donné que la règle additive permet déjà de s'approcher dans une bonne mesure de la représentation proportionnelle. Ce système est essentiellement un système quasi proportionnel dans lequel tous les candidats doivent faire campagne, au nom de leur parti, dans une circonscription.

3.2. SYSTÈME 2 : 50 % DES SIÈGES À LA PROPORTIONNELLE, CALCUL ADDITIF, DEUX SCRUTINS PARALLÈLES

Dans ce système, il existe 200 circonscriptions. Les électeurs sont appelés aux urnes deux fois, à une semaine d'intervalle. Lors du premier tour, les électeurs votent deux fois : une fois pour un candidat « local », dans leur circonscription (comme actuellement), et une autre fois pour une liste régionale proposée par un parti. Les listes régionales sont ordonnées, contiennent autant de noms que le nombre de députés à élire à la proportionnelle dans la région (ces nombres sont proportionnels aux populations des régions, et leur somme est de 200). Chaque liste alterne une femme/un homme/etc. ou vice versa. Un candidat inscrit sur une liste ne peut pas être candidat au suffrage majoritaire. Une liste obtient des élus dans une région si elle obtient au moins 4 % des votes dans la région²⁶. Le nombre d'élus sur chaque liste passant cette barre est calculé selon une règle proportionnelle (avec une règle adéquate pour le traitement des arrondis). À la fin du premier tour, les élus provenant des listes sont connus. Lors du second tour, les électeurs ont à choisir entre les candidats locaux qui se maintiennent ; la règle qui permet le maintien d'un candidat au second tour demeure la règle actuelle (seuil à 12,5 % des inscrits).

Commentaires

(i) Ce système met bien en acte l'idée que certains députés représentent tous les citoyens d'un territoire, et peuvent être indépendants des partis, et que d'autres représentent des idées, portées par des partis.

²⁶ Pour une représentation strictement proportionnelle, les seuils sont souvent de 5 % ou moins, très rarement plus. Par exemple, pour les élections européennes, où la proportionnalité est requise, on considère que 5 % est une borne à ne pas dépasser. Avec la moitié des députés seulement élus à la proportionnelle, un petit parti qui n'a aucun député direct, avoir 5 % des voix donne seulement 2,5% des sièges. On peut donc fixer un seuil assez bas. Nous le fixons à 4 %.

(ii) En raison du nombre élevé de députés élus à la proportionnelle, nous pensons qu'il est plus raisonnable que les listes soient régionales plutôt que nationales. Une liste nationale compterait 200 noms, la plupart inconnus des électeurs. Des listes régionales comporteraient au plus une trentaine de noms (35 en Ile-de-France) et généralement moins de 20. Cette option déplacerait le pouvoir de décision dans les partis traditionnels de l'échelle nationale vers les fédérations.

(iii) Dans ce système, les élus à la proportionnelle sont connus dès le lendemain du premier tour. Du coup, les électeurs peuvent en tenir compte, s'ils le souhaitent, dans leur choix de second tour.

Une variante consisterait à n'avoir qu'un seul tour pour le scrutin majoritaire local, en gardant le principe des deux scrutins parallèles. Dans ce cas, il existe un choix entre plusieurs méthodes « majoritaires » pour l'élection des candidats dans les circonscriptions. Notamment, le vote par approbation²⁷ ou un vote par note, qui contrebalancent l'effet couperet du scrutin majoritaire à un tour (voir encadré ci-après). L'adoption d'un tel système aurait une forte portée symbolique dans le cas où l'élection du député local se fait en parallèle à un scrutin de liste régional : l'unique élu d'une circonscription doit représenter tous les habitants de sa circonscription, il doit donc pouvoir attirer le soutien de divers segments de l'électorat, et le mode de scrutin doit donc laisser s'exprimer cette possibilité au niveau de l'électeur.

Encadré 2

L'option du vote par approbation ou par note

Pour l'élection des candidats dans les circonscriptions au scrutin majoritaire, il existe plusieurs possibilités. Soit les électeurs votent uniquement pour le candidat qu'ils souhaitent, et celui qui obtient le plus grand nombre de suffrages est élu, comme dans le mode de scrutin actuel. Soit les électeurs peuvent émettre un avis beaucoup plus riche et nuancé en se prononçant sur tous les candidats. Ainsi, dans le vote par approbation, l'électeur indique pour chaque candidat s'il le soutient ou non (chaque électeur peut alors soutenir plusieurs candidats) et le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de soutiens l'emporte. Dans le vote par note, de nombreuses modalités sont envisageables. On peut, par exemple, proposer que les électeurs mettent une note à tous les candidats : - 1 ; 0 ; + 1 (chacune de ces notes correspondant à une appréciation, comme très favorable, assez favorable, hostile, ou contre, convenable, pour) ; l'échelle des notes peut d'ailleurs être plus étendue (par exemple de 0 à 6). Le candidat ayant le plus de points est élu.

²⁷ Pour chaque candidat, l'électeur indique s'il le soutient ou non, et le candidat soutenu par le plus grand nombre est élu.

Les études réalisées sur ce type de vote montrent que les participants apprécient que leur avis puisse être nuancé et ait plus de poids. Cette modalité de vote pourrait contribuer à réduire l'abstention. Elle écarterait également très probablement les candidatures très clivantes : à ce compte-là, en effet, les candidats du Front national qui peut atteindre plus de 20 % des intentions de vote aujourd'hui auraient sans doute plus de 20 % de jugements très positifs, mais ils auraient aussi certainement une très grande quantité de jugements très négatifs. Autrement dit, le vote par note permet une expression plus large des électeurs et enregistre à la fois l'intensité des soutiens et l'intensité des rejets. Il permet de faire émerger les candidats créant le plus fort consensus sur leur nom²⁸.

3.3. SYSTÈME 3 : 25 % DES SIÈGES À LA PROPORTIONNELLE, CALCUL COMPENSATOIRE, PREMIER TOUR MULTIFONCTION

Dans ce système, il existe 300 circonscriptions, chacune correspondant donc plus ou moins, en taille, à 2 de nos circonscriptions actuelles. Les électeurs sont appelés deux fois aux urnes. Lors du premier tour, chaque électeur vote pour un seul candidat. Si ce candidat local est affilié à un parti, le vote de l'électeur compte également comme une voix pour ce parti. À la fin du premier tour, on calcule le score de chaque parti, nationalement, en comptant tous les votes des électeurs pour un candidat de ce parti. Lors du second tour, les électeurs ont à choisir entre les candidats locaux qui se maintiennent ; la règle qui permet le maintien d'un candidat au second tour est la règle actuelle (12,5 % des inscrits), et le candidat qui obtient le plus de voix au second tour remporte l'élection dans sa circonscription. C'est seulement lorsque les élus « directs » du second tour sont connus que l'on peut calculer le nombre de députés supplémentaires auquel chaque parti a droit ; ce nombre est calculé de façon à compenser au maximum le « déficit de proportionnalité » de chaque parti, après élimination des partis qui n'atteignent pas le seuil (que nous fixons par exemple à 4 %). Enfin, une fois connu le nombre de sièges supplémentaires que chaque parti doit obtenir, les députés supplémentaires obtenus par ce parti sont les candidats qui ont obtenu les meilleurs scores au premier tour parmi les candidats de ce parti qui n'ont pas été élus directement.

Commentaires : en raison du nombre relativement faible de candidats élus à la proportionnelle, la règle de calcul par compensation nous semble ici préférable ; mais la règle par rectification (ou semi-compensatoire) est également envisageable.

²⁸ Cf. Antoinette Baujard, Herrade Igersheim, Isabelle Lebon, Frédéric Gavrel, Jean-François Laslier, « Who is favored by evaluative voting: an experiment conducted during the 2012 French presidential election », *Electoral Studies* 34 : 131–145 (2014).

4. NOS PRÉFÉRENCES

Nous avons explicité les principaux paramètres à fixer pour définir un système de représentation mixte combinant principe majoritaire et principe proportionnel. Nous avons vu que le paramètre qui influe le plus sur la composition de l'Assemblée est, sans surprise, le rapport entre le nombre de députés élus au scrutin majoritaire et le nombre de députés élus à la proportionnelle. Par souci de concision, d'autres pistes ont été peu ou pas développées dans cette étude, comme les systèmes de listes ouvertes et de vote préférentiel, la possibilité d'un système mixte entièrement localisé, les systèmes de représentation proportionnelle exacte (dont le système allemand est un exemple²⁹).

Si l'on observe les résultats de nos projections (cf. annexe 1), on constate que tous les systèmes envisagés font que les petits partis sont (petitement) représentés, et que le Front national obtient de quoi constituer un groupe s'il atteint ses scores de 2007, 2012 ou 2017.

Tous ces systèmes augmentent, à des degrés divers, la probabilité que des coalitions soient requises pour former une majorité. Par exemple si on reprend les votes de la dernière élection (2017), pourtant caractérisée par un « raz-de-marée » de la République en Marche, et que l'on considère la dose la plus faible de proportionnelle (25 %) et le mode de calcul le plus favorable aux grands partis (additif), la République en Marche a 168 des 300 sièges distribués au scrutin par circonscriptions à siège unique (voir annexe 1, tableau 3). Avec le système additif, c'est elle qui en reçoit le plus (en l'occurrence, 30 sièges sur les 100 distribués au scrutin proportionnel). Pourtant, à la fin, elle perd la majorité absolue (elle obtient 198 des 400 sièges de l'Assemblée). Cela dit, nous pensons que l'émergence de gouvernements de coalition s'explique généralement davantage par l'évolution de la structure de la concurrence électorale et des préférences politiques que par le mode de scrutin lui-même³⁰ ; ce qui engage la discussion sur la question de l'évolution globale des institutions.

Sur la base des considérations précédentes et des projections qui ont pu être réalisées, le groupe de travail estime, dans sa majorité, que le système le plus adapté à la fois aux fins poursuivies et aux nécessités d'un rééquilibrage de nos institutions est le système n° 2 : 50 %

²⁹ Bien que le système allemand nous agrée dans une large mesure, la raison essentielle pour laquelle nous ne le proposons pas est que son objectif de réaliser *in fine* une représentation proportionnelle exacte s'écarte trop du principe d'une « dose » de proportionnelle exprimé par le président de la République.

³⁰ D'ailleurs, en 2007 et 2012, le même système (proportionnelle à 25 % avec règle de calcul additive) aurait probablement donné la majorité absolue au parti arrivé en tête au premier tour (voir annexe 1, tableaux 1 et 2).

des sièges à la proportionnelle, calcul additif, deux scrutins parallèles, listes régionales. Il présente l'intérêt d'une forte dose de proportionnelle susceptible d'enrichir véritablement la représentation nationale et de combiner efficacement logique personnelle et logique d'opinion par le jeu du double vote (pour schématiser : l'électeur vote une fois pour quelqu'un, une autre fois pour un parti). L'effet proportionnel de ce système est toutefois corrigé par le calcul additif qui n'empêche pas les formations favorisées par le scrutin majoritaire d'être également bien servies au scrutin proportionnel³¹. Comme les électeurs connaissent les résultats de la proportionnelle entre les deux tours, ils peuvent cependant adapter leur vote au second tour pour corriger ou renforcer les conséquences connues du premier tour. Si on recherche des innovations institutionnelles plus importantes, cette combinaison système 50/50-additif permettrait, en outre, de tester pour l'élection des députés locaux des formes originales de vote majoritaire consensuel (par note ou par approbation).

Si ce système devait être repoussé (par exemple, parce qu'on juge qu'il a l'inconvénient d'accumuler les innovations et qu'il risque de paraître peu compréhensible pour un grand nombre d'électeurs) ou parce que la « dose » de proportionnelle ferait craindre à une grande partie de la classe politique une déstabilisation des équilibres actuels, notre second choix se porterait sur un scrutin mixte combinant une dose intermédiaire de sièges distribués à la proportionnelle (25 % ou 30 % par exemple), mais avec un calcul compensatoire ou semi-compensatoire susceptible d'accroître l'effet proportionnel, et un premier tour multifonction, de manière à ne pas perturber les habitudes et les pratiques des électeurs. Ce choix serait certainement plus conservateur.

Le groupe de travail récuse, en tout état de cause, toute solution qui consisterait à passer sous la barre des 25 % de sièges distribués à la proportionnelle en y ajoutant un calcul de type additif. Une telle solution et toutes celles qui s'en rapprochent rendraient la réforme à peu près inutile et sans effets autres que purement symboliques. Il est d'ailleurs significatif de noter que tous les systèmes de scrutin « mixtes » actuellement en vigueur en Europe octroient au moins 50 % des sièges à la proportionnelle.

³¹ En fait, avec le double vote, les électeurs peuvent jouer sur deux tableaux et le résultat dépend de comment ils vont utiliser ce double vote. Un point que nos simulations ne peuvent pas trancher.

CONCLUSION

La réforme des modes de scrutin en France a, de tout temps, été un terrain d'affrontements politiques en même temps qu'un des moyens de la lutte politique, comme en témoignent les fréquentes manipulations dont ils ont fait l'objet. Pourtant, bien des fois, les réformes adoptées n'ont pas eu les effets attendus. Les détracteurs de l'introduction de la proportionnelle en 1986 prévoyaient ainsi que l'élection de nombreux députés Front national perturberait le fonctionnement de l'Assemblée nationale et empêcherait la formation d'une majorité. Même si le résultat ne fut pas au rendez-vous, la majorité RPR-UDF issue des élections s'empressa de réinstaurer le scrutin majoritaire à deux tours assorti d'un redécoupage électoral censés leur garantir le maintien au pouvoir. Mal lui en a pris. Face à la montée du Front national, gauche et droite s'accordèrent en 1999 pour réformer le mode de scrutin régional et introduisirent une prime majoritaire qui profita beaucoup au PS en 2004 et 2009. Pourtant, cette même règle a failli, en 2015, permettre au Front national de remporter plusieurs régions. Ce n'est qu'au prix de l'auto-élimination du PS dans les régions PACA et Hauts-de-France qu'il en a été empêché. L'enseignement de tout cela est simple : une bonne réforme du mode de scrutin doit donner la priorité aux principes sur les calculs.

Dans ce rapport, nous avons, dans le cadre dessiné par le président de la République, donné la priorité au principe de la meilleure adéquation possible entre la diversité des opinions politiques des électeurs et la représentation nationale. L'introduction d'une dose significative de proportionnelle est l'une des voies pour atteindre cet objectif. Nous ne pensons pas qu'elle règlera à elle seule la crise de confiance des citoyens dans la politique. Cette responsabilité relève au premier chef des partis eux-mêmes et de leur capacité à proposer des candidats et des programmes qui suscitent adhésion et enthousiasme, ce qu'aucun dispositif juridique ne peut produire à leur place !

La réforme du mode de scrutin ne peut non plus à elle seule permettre un rééquilibrage des pouvoirs législatif et exécutif. Des députés moins nombreux et plus représentatifs ne pourront exercer pleinement leur rôle de législateur mais aussi de contrôleur de l'action du gouvernement que s'ils disposent par ailleurs de plus de moyens matériels et légaux d'exercer ces missions, et de l'indépendance nécessaire pour ce faire.

De ce point de vue, il est clair que l'alignement des mandats présidentiel et législatif en 2002, et le choix de procéder aux élections législatives, autant que faire se peut, dans la foulée de l'élection présidentielle ont renforcé la dimension présidentialiste de nos institutions et

dégradé le choix des députés en exercice de certification du projet présidentiel. De fait, les élections législatives sont de plus en plus, en pratique, des élections « sur sigle », dont la dramaturgie est presque entièrement absorbée par celle qui les précède de quelques semaines. Les effets de la réforme proposée ici seraient naturellement plus tangibles si elle était accompagnée d'une révision du calendrier, conformément à ce qu'avait proposé la commission Bartolone en 2015, ou si les élections législatives venaient à se tenir au cours du mandat présidentiel, par exemple, suite à une dissolution.

Nous nous sommes toutefois astreints à rester dans le cadre fixé par le chef de l'État et à chercher le meilleur chemin pour améliorer la représentation démocratique au sein de l'Assemblée nationale. Dans ce contexte nécessairement étroit et contraignant, une réforme ambitieuse du mode de scrutin peut néanmoins être envisagée, comme nous l'avons montré.

Pour optimiser les chances d'atteindre ses objectifs, il nous semblerait utile cependant de réfléchir posément au *modus operandi* de la réforme. L'intégrer à une révision constitutionnelle passant par un vote du Parlement réuni en congrès pourrait soulever des difficultés importantes en la plaçant au cœur des négociations avec le Sénat, au milieu d'autres considérations. Le risque est grand d'aboutir alors à une réforme *a minima* dont l'efficacité pourrait être proche de zéro. L'alternative serait de détacher la réforme du mode de scrutin législatif des autres modifications institutionnelles envisagées par le chef de l'État et de passer par une loi ordinaire. Cette procédure, qui serait sans doute gage d'une réforme plus substantielle, aurait clairement notre faveur.

ANNEXE 1 : PROJECTIONS

A.1.1. CALCULS ADDITIFS, COMPENSATOIRES ET CORRECTIFS

Nous avons travaillé à partir des résultats des élections législatives de 2007, 2012 et 2017.

Pour estimer le nombre d'élus directs avec un nombre restreint de circonscriptions (100, 200 ou 300 au lieu de 577 aujourd'hui), nous avons dû constituer des cartes électorales fictives. Nous ne prétendons nullement avoir utilisé des découpages qui préfigurent ce que le législateur pourrait décider. La méthode utilisée est expliquée plus loin (voir infra A.1.2.) ; elle est systématique et ne prétend à aucune pertinence locale fine, mais elle permet de se faire une idée globale du nombre d'élus obtenus par différents partis avec respectivement une, deux ou trois centaines de circonscriptions. Précisément, nous utilisons des découpages en 300, 200, et 103 circonscriptions. Pour le découpage le plus grossier, nous avons visé 100 circonscriptions, mais afin d'avoir un découpage satisfaisant du double point de vue de l'équilibre du nombre de circonscriptions dans les différentes régions et de la taille de ces circonscriptions, un découpage en 103 circonscriptions s'est avéré plus raisonnable. Par ailleurs, nous avons inclus les DOM, mais pour des raisons de simplicité, nous n'avons inclus ni les TOM, ni les Français de l'étranger, dont l'impact aurait de toute façon été faible.

Les calculs reposent essentiellement sur les résultats locaux et sur les scores globaux des différents partis. Comme scores globaux des partis, nous prenons les résultats nationaux au premier tour, avec des regroupements plausibles de partis, en utilisant un seuil de 4 % des suffrages exprimés³². Nous avons fait certains regroupements de partis³³, tout en laissant certains partis sous le seuil ou certains députés indépendants. Assez logiquement, une proportionnelle avec seuil incite les petits partis à se rallier pour passer le seuil. De plus, pour faire des calculs « correctifs », on doit connaître le nombre de voix du premier tour qui sont « perdues » dans les scrutins majoritaires locaux. Pour estimer ce nombre de voix, on estime le nombre de voix moyen, au premier tour, du candidat d'un parti qui ne gagne pas la circonscription, en prenant un échantillon représentatif d'une trentaine de circonscriptions

Nous présentons d'abord des tableaux de résultats finaux et des graphiques, pour les différentes années et les différentes hypothèses (103, 200 et 300 circonscriptions). Le lecteur intéressé trouvera ensuite deux tableaux complets qui montrent comment s'effectuent ces calculs, sur les résultats de 2017, pour respectivement 300 et 200 circonscriptions (tableaux 4 et 5).

³² Alors que nous préconisons plutôt des listes régionales dans notre première proposition (système n° 2 : 200 sièges sur 400 alloués à la proportionnelle, règle de calcul additive, listes régionales...), nous nous fondons, dans les simulations qui suivent, pour plus de simplicité, sur les scores nationaux de chaque parti ou regroupement de partis. Des listes régionales pourraient modifier légèrement ces résultats.

³³ Ces regroupements sont d'autant plus pertinents que, si les trois dernières élections législatives avaient intégré une dose de proportionnelle située entre 25 % et 50 % des sièges avec un seuil à 4 % ou 5 %, il est probable que les petites formations risquant de ne pas franchir ce seuil eussent été fortement incitées à se rallier à un parti proche plus fort.

Les élections législatives de 2007

Tableau 1 : résultats pour 2007

	% voix	proportionnel	300 maj + 100 prop			200 maj + 200 prop			100 maj + 300 prop		
			additif	Compensatoire	Correctif	additif	compensatoire	Correctif	additif	compensatoire	correctif
PCF	4,29	17,16	13	18	13	15	18	16	17	18	18
PS ³⁴	31,27	125,08	143	135	144	140	135	140	136	135	137
MoDem	7,61	30,44	10	33	13	18	33	24	26	33	34
UMP ³⁵	45,57	182,28	229	196	220	218	196	200	207	196	181
FN	4,29	17,16	5	18	10	9	18	20	14	18	30
	93,03	372,12	400	400	400	400	400	400	400	400	400

Commentaires :

Les élections législatives de 2007 se caractérisent par une forte bipolarisation du paysage politique : les deux partis arrivés en tête au premier tour (PS et UMP) cumulent 64,3 % des suffrages exprimés ; si l'on raisonne par blocs (comme dans le tableau ci-dessus), ce sont les trois quarts des suffrages qui se portent sur les candidats du PS, de l'UMP et de leurs alliés directs. Dans ce contexte, aucun parti n'obtient beaucoup plus dans les scrutins locaux que ce qu'il obtiendrait à la proportionnelle. Ceci a pour conséquence que, avec la méthode compensatoire, une faible « dose » de proportionnelle suffit à obtenir une répartition finale proche d'un scrutin entièrement proportionnel. C'est la raison pour laquelle les trois colonnes correspondant au système compensatoire sont identiques.

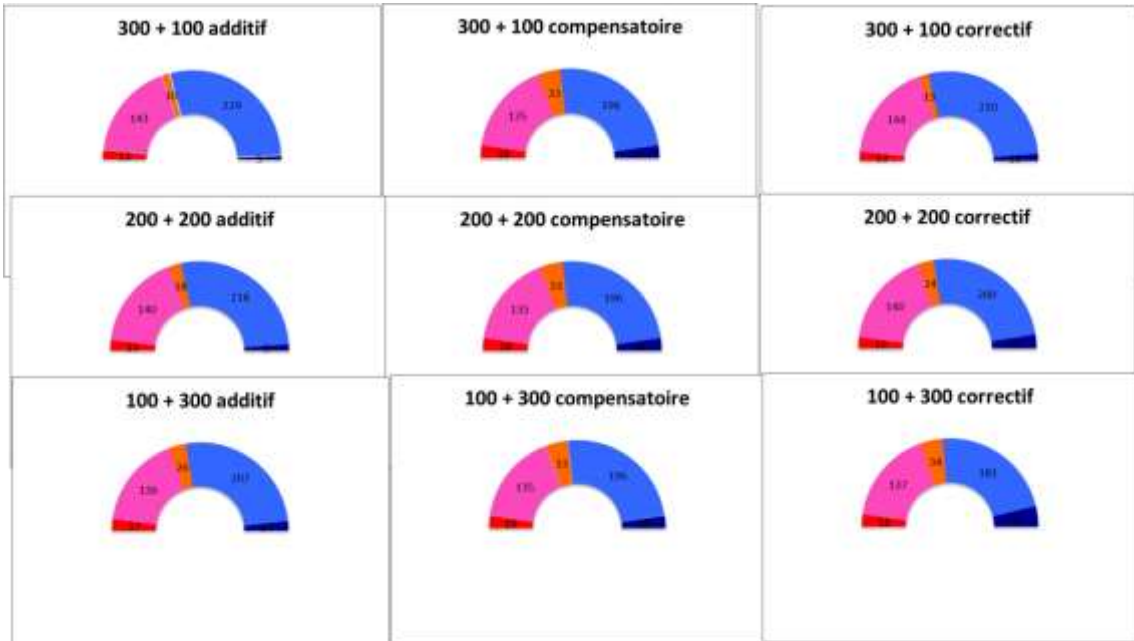
On peut noter aussi que le système correctif, dans le cas de 100 circonscriptions et 300 députés supplémentaires (« dose » à 75 %), est en fait sur-compensatoire. En réalité, ce système n'a pas de sens si la « correction » porte sur les trois quarts des sièges.

Au final, dans un système à 25 % comme dans un système à 50 %, le parti arrivé en tête (l'UMP) obtient la majorité absolue des sièges si la règle de calcul est additive ou corrective. Dans tous les autres cas, une alliance avec le MoDem est nécessaire et suffisante pour former une majorité. En revanche, l'introduction d'un mode de scrutin mixte avec une part de proportionnelle permet aux petits partis de trouver une représentation dans l'hémicycle plus proche de leur poids réel dans l'opinion.

³⁴ Nous avons agrégé ici les scores du PS et de ses alliés directs, à savoir les Radicaux de gauche, Les Verts et Divers gauche.

³⁵ Nous avons agrégé ici les scores de l'UMP et de ses alliés directs (Majorité présidentielle, MPF, DVD...).

2007



Les élections législatives de 2012

Tableau 2 : 2012

	% voix	proportionnelle	300 maj + 100 prop			200 maj + 200 prop			100 maj + 300 prop		
			Addition	compensation	correctif	addition	compensation	correctif	Addition	compensation	correctif
FG	6,91	27,64	12	24	17	18	29	27	23	29	37
SOC ³⁶	34,4	137,6	206	170	193	192	144	166	176	144	137
EELV	5,46	21,84	15	20	18	17	23	24	21	23	31
UMP ³⁷	34,66	138,64	147	137	141	143	145	130	137	146	118
FN	13,79	55,16	16	45	27	29	58	52	43	58	77
Autres	4,78		4	4	4	1	1	1	0	0	0
	100	380,88	400	400	400	400	400	400	400	400	400

Commentaires

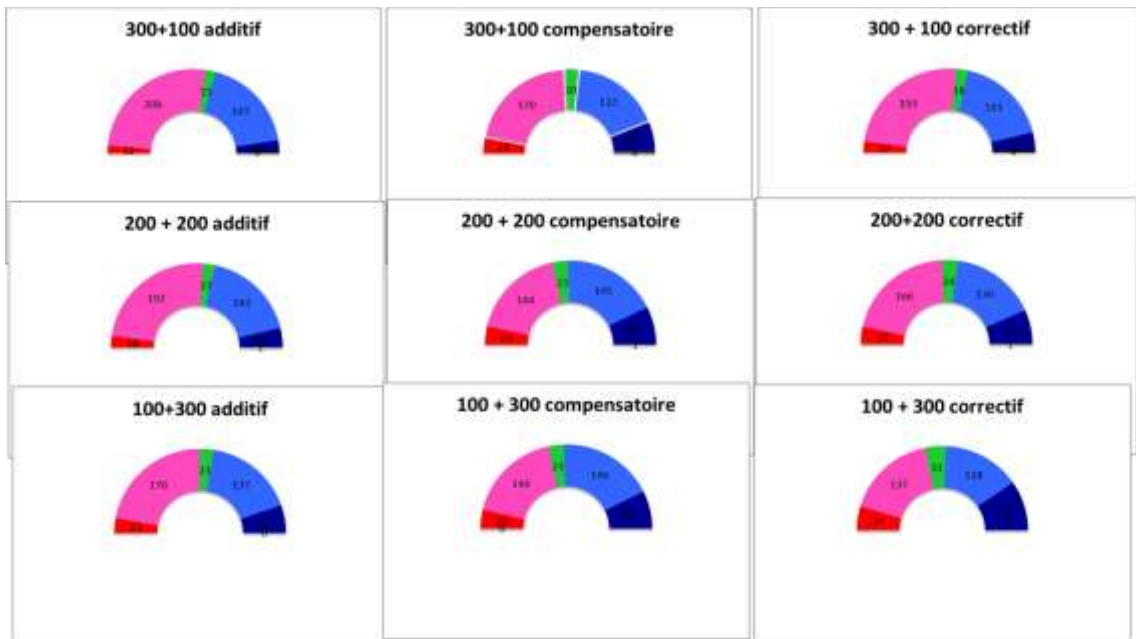
La concentration du paysage politique s'est érodée par rapport à 2007, mais les deux partis arrivés en tête au premier tour cumulent encore 56,5 % des suffrages exprimés ; si l'on raisonne par blocs (comme dans le tableau ci-dessus), ce sont encore 69 % des suffrages qui se portent sur les candidats du PS, de l'UMP et de leurs alliés directs. Les deux blocs arrivés en tête sont quasi ex aequo au premier tour mais, contrairement à celui de l'UMP, le bloc PS dispose d'une capacité de reports importante au second tour du scrutin majoritaire. Dans ce contexte, on observe à nouveau qu'une fraction même faible de députés élus à la proportionnelle permettrait de se rapprocher d'une répartition proportionnelle. On vérifie à nouveau également que le système correctif n'a de sens que si la correction ne s'applique pas à plus de la moitié des députés.

Il est à noter que le PS n'a la majorité absolue des sièges qu'en cas de proportionnelle à 25 % avec règle de calcul additive. Il peut former une majorité avec EELV en cas de proportionnelle à 25 % avec règle rectificative ou de proportionnelle à 50 % avec règle additive. Dans tous les autres cas, il doit élargir son alliance. Inversement, la règle de calcul compensatoire combinée à une dose de proportionnelle à 50 % donne la possibilité à l'UMP de former une majorité en s'alliant... avec le FN.

³⁶ Nous avons agrégé ici les scores du PS et de ses alliés directs (Radicaux de gauche, DVG).

³⁷ Nous avons agrégé ici les scores de l'UMP et de ses alliés directs (Parti radical, Nouveau Centre, Alliance centriste, DVD).

2012



Les élections législatives de 2017

Tableau 3 : 2017

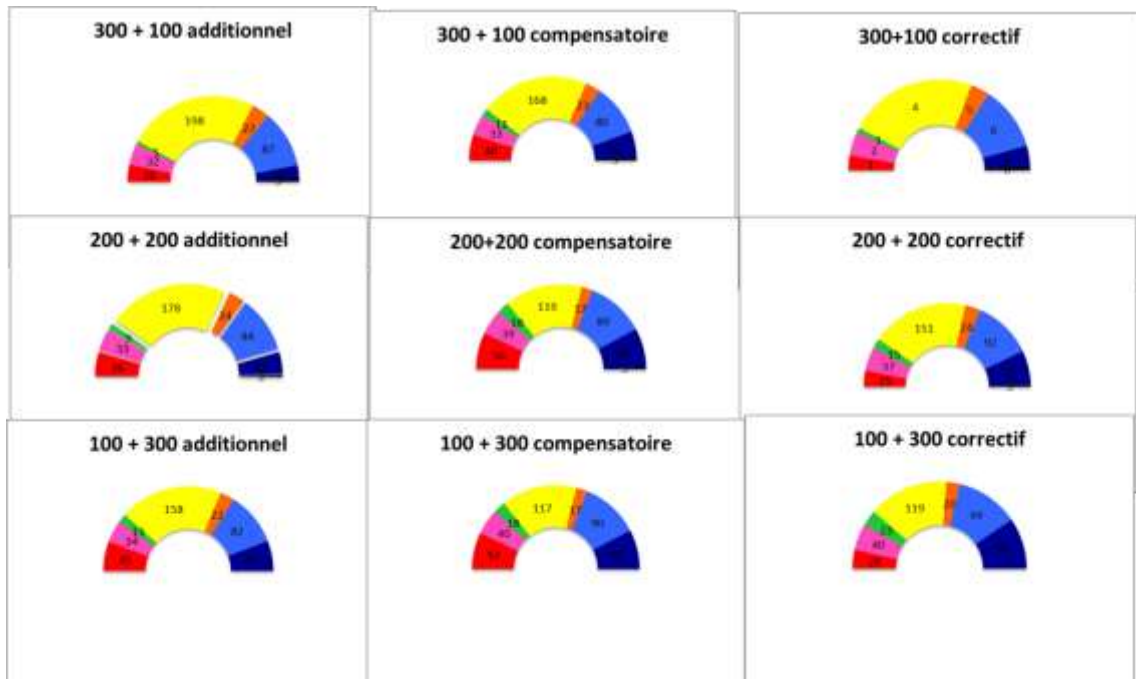
	% voix	proportionnelle	[300 maj + 100 prop]			[200 maj + 200 prop]			[100 maj + 300 prop]		
			addition	compensation	correctif	addition	compensation	correctif	addition	compensation	correctif
PC-FI	13,75	55	26	40	21	36	56	25	45	57	28
PS et al	9,51	38,04	32	33	34	33	39	37	34	40	40
Verts	4,3	17,2	5	11	7	9	17	15	13	18	23
REM	28,21	112,84	198	168	184	178	119	151	158	117	119
MDM	4,12	16,48	27	23	27	24	17	24	22	17	20
LR et al	21,56 ³⁸	86,24	87	80	92	84	89	92	82	90	94
FN et al	14,67	58,68	20	40	30	33	60	53	46	61	76
autres	3,88		5	5	5	3	3	3	0	0	0
	100	384,48	400	400	400	400	400	400	400	400	400

Commentaires :

La distribution des suffrages au premier tour est beaucoup plus éclatée que par le passé (2007 et 2012) : les deux partis arrivés en tête au premier tour ne totalisent plus que 44 % des suffrages exprimés (contre 64,3 % en 2007 et 56,5 % en 2012). Dans cette situation, quelles que soient la dose de proportionnelle et la règle de calcul retenue, aucun parti ne dispose de la majorité absolue. La REM s'en approche cependant de très près dans un système à 25 % avec règle additive. Il est également à noter qu'il lui suffirait de mettre à profit son alliance avec le MoDem pour construire une majorité de gouvernement, que ce soit dans un système à 25 % avec règle de calcul additive ou correctrice, ou dans un système à 50 % avec règle de calcul additive. En revanche, dans tous les autres cas de figure, la construction d'une majorité exigerait une alliance plus large ou différente. Par exemple, dans un système à 50 % avec règle compensatrice, c'est le PS qui serait le premier candidat à une alliance de gouvernement. Par ailleurs, quel que soit le système retenu, les partis moyens (FN, FI...) ou modestes (EELV) disposeraient d'une représentation plus importante et plus proche de leur importance réelle dans l'opinion. Nous terminons ces simulations à partir de l'état des forces en 2017 par l'évocation d'une dernière hypothèse, où la part de la représentation proportionnelle serait minime : 340 sièges au scrutin majoritaire et 60 à la proportionnelle (15 % des sièges). Si l'on applique la règle de calcul additive à cette hypothèse, nous obtenons un hémicycle où la REM dispose de 50,75 % des sièges (203 sièges dont 18 à la proportionnelle) contre 53 % aujourd'hui, et le MoDem, de 7,75 % des sièges (31 dont 1 à la proportionnelle) contre 7,3 % aujourd'hui. LR, l'UDI et DVD totaliseraient quant à eux 22 % des sièges (88 dont 13 à la proportionnelle) contre 23,4 % aujourd'hui ; et l'ensemble PS/PRG/EELV/DVG, 8,5 % des sièges (34 dont 9 à la proportionnelle) contre 8 % aujourd'hui. La France Insoumise et le PCF y gagneraient quant à eux 1,3 % des sièges ; et le Front national, 2,2 % des sièges. Bref, on constate qu'une telle dose de proportionnelle combinée à une règle de calcul additive conduit à une Assemblée où l'équilibre entre les différentes forces est très proche de ce qu'il est dans l'Assemblée actuelle. Une telle réforme serait donc purement symbolique et ne servirait pour ainsi dire à rien.

³⁸ Nous avons agrégé ici les scores des Républicains (LR) et ceux de l'UDI et des DVD.

2017



Méthode de calcul

Les tableaux 4 et 5 présentés ci-après détaillent le calcul des résultats selon l'hypothèse retenue pour deux configurations : 100 ou 200 sièges sur 400 alloués à la proportionnelle.

Tableau 4 : 2017, 300 maj. + 100 prop.

	<i>Bases</i>				<i>additif</i>			<i>compensatoire</i>						<i>correctif</i>			
	% voix	prop sur 400	hyp. élus /300	% seuil	droit prop.	ajout	Fin	obj. élus prop.	diff	déficit	doit	aj.	Fin	% voix non élus	droit	ajout	Fin
PC-FI	13,75	55	12	13,75	14,31	14	26	56,50	44,50	44,50	28,14	28	40	4,9	8,73	9	21
PS et al	9,51	38,04	22	9,51	9,89	10	32	39,08	17,08	17,08	10,80	11	33	6,7	11,94	12	34
Verts	4,3	17,2	0	4,3	4,47	5	5	17,67	17,67	17,67	11,17	11	11	4,3	7,66	7	7
REM	28,21	112,84	168	28,21	29,35	30	198	115,93	52,07	0	0	0	168	9	16,04	16	184
MDM	4,12	16,48	23	4,12	4,29	4	27	16,93	-6,07	0	0	0	23	2,1	3,74	4	27
LR et al	21,56	86,24	65	21,56	22,43	22	87	88,60	23,60	23,60	14,92	15	80	15	26,74	27	92
FN et al	14,67	58,68	5	14,67	15,26	15	20	60,29	55,29	55,28	34,96	35	40	14,1	25,13	25	30
<i>dispersés</i>	3,88		5		0	0	5						5		0		5
	100	384,48	300	96,12	100	100	400	395	100	158,14	100	100	400	56,1	100	100	400

On part des pourcentages nationaux et on s'intéresse aux partis qui dépassent le seuil de 4 %. Ces partis représentent 96,12 % des électeurs. La quatrième colonne est l'hypothèse faite sur le nombre de députés élus directement dans les 300 circonscriptions. On note que 5 de ces députés sont indépendants ou appartiennent à des partis qui n'atteignent pas le seuil (députés « dispersés »). Dans le système additif, la REM, qui a le meilleur score en voix, est le parti qui reçoit le plus de députés supplémentaires (30 députés). Dans le système strictement compensatoire, la REM ne reçoit aucun député supplémentaire car avec 168 élus directs pour 28,21 % des voix, elle a déjà plus que sa part proportionnelle. Dans le système correctif intervient le nombre de voix qui se sont portées sur les candidats non élus : la REM reçoit alors 16 sièges.

Tableau 5 : 2017, 200 maj. + 200 prop.

	<i>bases</i>				<i>additif</i>			<i>compensatoire</i>						<i>correctif</i>			
	% voix	prop sur 400	hyp. élus /200	% seuil	droit prop.	Ajout	Fin	obj. élus prop.	diff	déficit	doit	aj.	Fin	% voix non élus	droit	ajout	Fin
PC-FI	13,75	55	7	13,75	28,61	29	36	56,79	49,79	49,79	49,43	49	56	4,9	17,47	18	25
PS et al	9,51	38,04	13	9,51	19,79	20	33	39,28	26,28	26,28	26,09	26	39	6,7	23,89	24	37
Verts	4,3	17,2	0	4,3	8,95	9	9	17,76	17,76	17,76	17,63	17	17	4,3	15,33	15	15
REM	28,21	112,84	119	28,21	58,70	59	178	116,51	-2,49	0	0	0	119	9	32,09	32	151
MDM	4,12	16,48	16	4,12	8,57	8	24	17,02	1,02	1,02	1,01	1	17	2,1	7,49	8	24
LR et al	21,56	86,24	39	21,56	44,86	45	84	89,05	50,04	50,05	49,68	50	89	15	53,48	53	92
FN et al	14,67	58,68	3	14,67	30,52	30	33	60,59	57,59	57,59	57,17	57	60	14,1	50,27	50	53
<i>dispersés</i>	3,88	15,52	3		0		3						3				3
	100	400	200	96,12	200	200	400	397	200	202,49	200	200	400	56,1	200	200	400

A.1.2. DÉFINITION DES CIRCONSCRIPTIONS ET PROJECTIONS : MÉTHODE

Dans un premier temps, nous avons imaginé un redécoupage plausible du territoire en environ 100 circonscriptions (plus exactement, 103). Le principe du redécoupage est expliqué ci-dessous. Cette hypothèse de redécoupage nous a permis de déterminer les résultats d'un scrutin avec 103 circonscriptions, les 297 sièges restants étant attribués à la proportionnelle selon une méthode additive. Les résultats pour les deux autres scénarios (200 + 200 et 300 + 100) sont ensuite obtenus par interpolation.

Voici la méthode que nous avons suivie pour définir (environ) 100 circonscriptions à partir des 577 actuelles, pour les calculs correspondant aux scénarios avec un quart des élus au scrutin majoritaire à deux tours par circonscriptions, et (environ) 300 à la proportionnelle.

- Chaque « grosse circonscription » est obtenue par regroupement de 4 à 7 circonscriptions actuelles (pour la plupart, 5 ou 6).
- Le regroupement est toujours fait à l'intérieur d'une même région.
- Pour les départements à 4 circonscriptions (actuelles) et moins : nous les avons regroupés, si possible, avec un département limitrophe de 3 circonscriptions ou moins de la même région (en évitant de dépasser 6 au total).
- Pour les départements à 5, 6 ou 7 circonscriptions : en général, nous en avons fait une circonscription unique, mais parfois cela n'a pas été possible, et nous avons alors choisi de les éclater en deux pour les regrouper avec des départements limitrophes.
- Pour les départements à 8 ou 9 circonscriptions : nous les avons regroupés avec un département limitrophe à 4 circonscriptions ou moins de la même région (pour faire deux grosses circonscriptions) ou avec un département limitrophe à 6 circonscriptions ou plus (pour faire 3 grosses circonscriptions).
- Pour les départements à 10 à 13 circonscriptions : nous en avons fait en général 2 grosses circonscriptions, parfois après regroupement avec un département limitrophe quand le nombre initial total de circonscriptions ne dépasse pas 13.
- Les départements à 14 circonscriptions ou plus (13, 59, 69, 75) ont été traités à part.
- Par souci de simplicité, nous avons ignoré les territoires d'outre-mer (mais pas les départements d'outre-mer) et les Français de l'étranger.

Pour chacune de ces grosses circonscriptions, nous avons réutilisé les scores de premier tour des élections de 2007, 2012 et 2017 pour prédire qui accèderait au second tour, puis les résultats de premier et/ou de second tour pour prédire le vainqueur. Nous ne donnons pas les détails exacts ici, ce qui serait trop long, mais nous pouvons les fournir.

Deux cas particuliers ont été traités à part : ceux de EELV en 2012 et du MoDem en 2017. Dans ces deux cas, le parti atteint le seuil de 4 % des voix au niveau national, et dans les deux cas, des accords ont été passés avec un parti plus puissant. En effet, en 2012 (respectivement, 2017), le PS et EELV (respectivement, la REM et le MoDem) ont passé des accords dans certaines circonscriptions de manière à « réserver » un certain nombre de circonscriptions gagnables à EELV (respectivement, au MoDem). Pour le reste du paragraphe, concentrons-nous sur 2012 (pour 2017, tout est similaire, *mutatis mutandis*).

À l'issue du vote, EELV a obtenu 17 sièges, et le PS (et le PRG), 292 sièges. EELV a donc obtenu 5,5 % des sièges de la coalition PS + RDG + EELV, et on peut supposer qu'il en aurait été de même avec 103, 200 ou 300 circonscriptions. Regardons en détail la projection sur les 103 « grosses circonscriptions ». Notre méthode de détermination du parti vainqueur sur chaque « grosse circonscription » nous impose de regrouper PS, PRG et EELV ; faire autrement nécessiterait de deviner dans quelles grosses circonscriptions le PS laisserait la voie libre à un candidat EELV. Ce serait très spéculatif et de peu d'utilité, puisque ce qui compte est de savoir, *in fine*, de combien de sièges dispose chaque parti. En regroupant PS, PRG et EELV, sur 103 circonscriptions, nous obtenons 73 sièges, ce qui, en appliquant la « règle des 5,5 % », nous donne 4 sièges sur 103 pour EELV. (Un tel travail est inutile en 2007 et en 2017 en raison du très faible nombre de députés EELV, même sur 577.

Pour le redécoupage en 200 et en 300 circonscriptions, nous n'avons pas eu le temps de faire un travail de redécoupage aussi sérieux. Nous utilisons donc une interpolation (qui nous semble plausible) à partir des résultats dans les deux scénarios « extrêmes » : celui à 577 circonscriptions, et celui à 100 circonscriptions. Enfin, pour le calcul des scores des principaux partis servant de base de proportionnalité, nous avons pris le décompte national des votes qui se sont portés sur les différents partis au premier tour. Nous avons regroupé les partis (ou tendances) proches : PS, PRG et Divers Gauche ; UMP, Nouveau Centre et Divers Droite en 2012, LREM et MoDem en 2017 ; etc.

La liste des 103 circonscriptions est donnée ci-dessous.

LISTE DES 103 « GROSSES CIRCONSCRIPTIONS »

FRANCE : actuellement 577 circonscriptions. Nouveau découpage : 103 circonscriptions (moyenne 652 000 habitants par circonscription).

PACA

Actuellement 42 circonscriptions (Alpes-de-Haute-Provence 2, Hautes-Alpes 2, Alpes-Maritimes 9, Bouches-du-Rhône 16, Var 8, Vaucluse 5). Nouveau découpage : 8 circonscriptions (moyenne 633 000 habitants).

PACA1 : Alpes-de-Haute-Provence + Hautes-Alpes.

PACA2 : circo. 1-3-4-5-6 des Bouches-du-Rhône.

PACA3 : circo. 9-10-11-12-14 des Bouches-du-Rhône.

PACA4 : circo. 7-8-13-15-16 des Bouches-du-Rhône.

PACA5 : Vaucluse.

PACA6 : circo. 1-3-4-5-6 des Alpes-Maritimes.

PACA7 : circo. 2-7-8-9 des Alpes-Maritimes et 4-5 du Var.

PACA8 : circo. 1-2-3-6-7-8 du Var REM (contre FN).

OCCITANIE

Actuellement 45 circonscriptions (Ariège 1, Aude 3, Aveyron 3, Gard 6, Haute-Garonne 10, Gers 2, Hérault 9, Lot 2, Lozère 1, Hautes-Pyrénées 2, Pyrénées-Orientales 4, Tarn-et-Garonne 2). Nouveau découpage : 9 circonscriptions (moyenne 655 000 habitants).

OCC1 : Ariège + Pyrénées-Orientales.

OCC2 : Aveyron + Lozère.

OCC3 : Aude + circo. 5-6-7 de l'Hérault.

OCC4 : circo. 1-2-3-4-8-9 de l'Hérault.

OCC5 : Gard.

OCC6 : circo. 1-2-3-4-5 de la Haute-Garonne.

OCC7 : circo. 6-7-8-9-10 de la Haute-Garonne.

OCC8 : Gers + Hautes-Pyrénées.

OCC9 : Tarn-et-Garonne + Lot.

NOUVELLE-AQUITAINE

Actuellement 48 (Charente 3, Charente-Maritime 5, Corrèze 2, Creuse 1, Dordogne 4, Gironde 12, Landes 2, Lot-et-Garonne 3, Pyrénées-Atlantiques 6, Deux-Sèvres 3, Vienne 4, Haute-Vienne 3). Nouveau découpage : 9 circonscriptions (moyenne 665 000 habitants).

NA1 : Dordogne + 11^e circonscription de la Gironde.

NA2 : Charente-Maritime.

NA3 : Corrèze + Creuse + Haute-Vienne.

NA4 : circo. 1-2-3-8-9-12 de la Gironde.

NA5 : circo. 4-5-6-7-8-10 de la Gironde.

NA6 : Pyrénées-Atlantiques.

NA7 : Landes + Lot-et-Garonne.

NA8 : 3^e circonscription des Deux-Sèvres + Vienne.

NA9 : circo. 1-2 des Deux-Sèvres

AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

Actuellement 64 circonscriptions (Ain 5, Allier 3, Ardèche 3, Cantal 2, Drôme 4, Isère 10, Loire 6, Haute-Loire 2, Puy-de-Dôme 5, Rhône 14, Savoie 4, Haute-Savoie 6). Nouveau découpage : 11 (moyenne 731 000 habitants).

ARA1 : Ain.

ARA2 : Ardèche + Drôme.

ARA3 : Haute-Savoie.

ARA4 : Loire.

ARA5 : Savoie + circo. 4-5 de l'Isère.

ARA6 : circo. 1-2-3-7-9 de l'Isère.

ARA7 : circo. 6-8-10 de l'Isère + circo. 11-13-14 du Rhône.

ARA8 : circo. 1-2-3-4-6-12 du Rhône.

ARA9 : circo. 5-8-9-10-11 du Rhône.

ARA10 : Allier + circo. 1-2-5 du Puy-de-Dôme.

ARA11 : circo. 3-4 du Puy-de-Dôme + Cantal + Haute-Loire.

BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Actuellement 27 circonscriptions (Côte-d'Or 5, Doubs 5, Jura 3, Nièvre 2, Haute-Saône 2, Saône-et-Loire 5, Yonne 3, Territoire-de-Belfort 2). Nouveau découpage : 5 (moyenne 562 000 habitants).

BFC1 : Doubs.

BFC2 : Côte-d'Or.

BFC3 : Saône-et-Loire.

BFC4 : Nièvre + Yonne.

BFC5 : Jura + Haute-Saône + Territoire-de-Belfort.

GRAND EST

Actuellement 49 circonscriptions (Ardennes 3, Aube 3, Marne 5, Haute-Marne 2, Meurthe-et-Moselle 6, Meuse 2, Moselle 9, Bas-Rhin 9, Haut-Rhin 6, Vosges 4). Nouveau découpage : 9 circonscriptions (moyenne 616 000 habitants).

GE1 : Meurthe-et-Moselle.

GE2 : Aube + Haute-Marne.

GE3 : Marne.

GE4 : Meuse + Ardennes.

GE5 : circo. 1-2-3-7-8-9 de la Moselle.

GE6 : circo. 7-8-9 du Bas-Rhin + circo. 4-5-6 de la Moselle.

GE7 : circo. 1-2-3-4-5-6 du Bas-Rhin.

GE8 : circo. 1-3-4-5-6 du Haut-Rhin.

GE9 : Vosges + 2^e circonscription du Haut-Rhin.

HAUTS-DE-FRANCE

Actuellement 47 circonscriptions (Aisne 2, Nord 21, Oise 7, Pas-de-Calais 12, Somme 5). Nouveau découpage : 9 circonscriptions (moyenne 669 000 habitants).

HDF1 : Aisne.

HDF2 : circo. 13-14-15-11-4 du Nord.

HDF3 : circo. 1-2-7-8-9-10 du Nord.

HDF4 : circo. 5-6-16-17-20 du Nord.

HDF5 : circo. 3-12-18-19-21 du Nord.

HDF6 : Oise.

HDF7 : circo. 1-2-4-5-6-7 du Pas-de-Calais.

HDF8 : circo. 3-8-9-10-11-12 du Pas-de-Calais.

HDF9 : Somme.

ILE-DE-FRANCE

Actuellement 97 circonscriptions (Paris 18, Seine-et-Marne 11, Yvelines 12, Essonne 10, Hauts-de-Seine 13, Seine-Saint-Denis 12, Val-de-Marne 11, Val-d'Oise 10). Nouveau découpage : 17 circonscriptions (moyenne 720 000 habitants).

IDF1 : circo. 1-2-4-12-13-14 de Paris.

IDF2 : circo. 3-17-18-5-16-15 de Paris.

IDF3 : circo. 6-7-8-9-10-11 de Paris.

IDF4 : circo. 1-2-3-4-5-6 de la Seine-et-Marne.

IDF5 : circo. 7-8-9-10-11 de la Seine-et-Marne.

IDF6 : circo. 1-2-3-4-5-6 des Yvelines.

IDF7 : circo. 7-8-9-10-11-12 des Yvelines.

IDF8 : circo. 1-2-3-4-5 de l'Essonne.

IDF9 : circo. 6-7-8-9-10 de l'Essonne.

IDF10 : circo. 1-2-3-4-5-6-7 des Hauts-de-Seine.

IDF11 : circo. 8-9-10-11-12-13 des Hauts-de-Seine.

IDF12 : circo. 1-2-4-5-6-9 de la Seine-Saint-Denis.

IDF13 : circo. 3-7-8-10-11-12 de la Seine-Saint-Denis.

IDF14 : circo. 1-2-3—5-6 du Val-de-Marne.

IDF15 : circo. 7-8-9-10-11 du Val-de-Marne.

IDF16 : circo. 1-2-3-4-10 du Val-d'Oise.

IDF17 : circo. 5-6-7-8-9 du Val-d'Oise.

NORMANDIE

Actuellement 28 circonscriptions (Calvados 6, Eure 5, Manche 4, Orne 3, Seine-Maritime 10). Nouveau découpage : 5 circonscriptions (moyenne 668 000 habitants).

NO1 : Calvados.

NO2 : Eure.

NO3 : Manche + Orne.

NO4 : circo. 1-2-3-4-5 de la Seine-Maritime.

NO5 : circo. 6-7-8-9-10 de la Seine-Maritime.

BRETAGNE

Actuellement 27 circonscriptions (Côtes-d'Armor 5, Finistère 8, Ille-et-Vilaine 8, Morbihan 6). Nouveau découpage : 5 circonscriptions (moyenne 667 000 habitants).

BR1 : circo. 1-6-7-8 du Finistère + 4-5 des Côtes-d'Armor.

BR2 : circo. 2-3-4-5 du Finistère + 2 du Morbihan.

BR3 : circo. 1-3-4-5-6 du Morbihan.

BR4 : circo. 1-2-3 des Côtes-d'Armor + 3-7 de l'Ille-et-Vilaine.

BR5 : circo. 1-2-4-5-8 de l'Ille-et-Vilaine.

PAYS DE LA LOIRE

Actuellement 27 circonscriptions (Loire-Atlantique 10, Maine-et-Loire 7, Mayenne 3, Sarthe 5, Vendée 5). Nouveau découpage : 6 circonscriptions (moyenne 631 000 habitants).

PDL1 : circo. 3-7-8-9-10 de la Loire-Atlantique.

PDL2 : circo. 1-2-4-5-6 de la Loire-Atlantique.

PDL3 : Vendée.

PDL4 : circo. 2-3-4-5-6 du Maine-et-Loire.

PDL5 : circo. 1 et 7 du Maine-et-Loire et Mayenne.

PDL6 : Sarthe.

CENTRE VAL DE LOIRE

Actuellement 20 circonscriptions (Eure-et-Loir 4, Indre 2, Indre-et-Loire 5, Loir-et-Cher 3, Loiret 6).
Nouveau découpage : 4 circonscriptions (moyenne 645 000 habitants).

CVL1 : Loiret.

CVL2 : Indre-et-Loire.

CVL3 : Eure-et-Loir + Loir-et-Cher.

CVL4 : Cher + Indre.

CORSE

Actuellement 4 (Haute-Corse 2, Corse-du-Sud 2). Nouveau découpage : 1 circonscription (moyenne 337 000 habitants).

Guadeloupe : nouveau découpage, 1 circonscription.

Martinique : nouveau découpage, 1 circonscription.

Guyane : nouveau découpage, 1 circonscription.

Mayotte : nouveau découpage, 1 circonscription.

Réunion : Nouveau découpage, 1 circonscription.

Le tableau suivant indique, pour chacune des 103 « grosses » circonscription, le résultat postulé pour les trois années. Dans le tableau, pour des raisons de place nous avons fait les raccourcis suivants. Par PS, nous entendons le PS et ses alliés (y compris EELV en 2012) : une case étiquetée PS peut donc être gagnée par un candidat EELV ou PRG. Similairement, par UMP (ou LR), nous entendons ce parti et ses alliés (Nouveau Centre, Parti Radical Valoisien). Et similairement, par REM, nous entendons REM et son allié MoDem.

	2007	2012	2017
PACA1	PS	PS	REM
PACA2	UMP	PS	REM
PACA3	UMP	PS	REM
PACA4	PS	PS	REM
PACA5	UMP	UMP	REM
PACA6	UMP	UMP	LR
PACA7	UMP	UMP	LR
PACA8	UMP	UMP	REM
OCC1	UMP	PS	REM
OCC2	UMP	PS	REM
OCC3	PS	PS	REM
OCC4	UMP	PS	REM
OCC5	UMP	PS	REM
OCC6	PS	PS	REM
OCC7	PS	PS	REM
OCC8	PS	PS	PS
OCC9	PS	PS	PS
NA1	PS	PS	REM
NA2	UMP	PS	REM
NA3	PS	PS	REM
NA4	PS	PS	REM
NA5	PS	PS	REM
NA6	UMP/PS/MD	PS	REM
NA7	PS	PS	REM
NA8	PS	PS	REM
NA9	PS	PS	REM
ARA1	UMP	UMP	LR
ARA2	UMP	PS	REM
ARA3	UMP	UMP	REM
ARA4	UMP	UMP	REM
ARA5	UMP/PS	PS	REM
ARA6	PS	PS	REM
ARA7	UMP	UMP	REM
ARA8	UMP	PS	REM
ARA9	UMP	UMP	REM
ARA10	PCF/PS	PS	PCF/PS
ARA11	UMP	UMP	REM
BFC1	UMP	UMP	REM
BFC2	UMP	UMP	REM
BFC3	UMP/PS	PS	REM
BFC4	UMP/PS	PS	REM
BFC5	UMP	UMP	REM
GE1	UMP	PS	REM
GE2	UMP	UMP	LR
GE3	UMP	UMP	LR
GE4	UMP	UMP	LR
GE5	UMP	UMP/PS	REM
GE6	UMP	UMP	LR
GE7	UMP	UMP	LR
GE8	UMP	UMP	LR
GE9	UMP	UMP	LR
COR	UMP	PS	REG

	2007	2012	2017
HDF1	PS	PS	REM
HDF2	UMP	PS	REM
HDF3	PS	PS	REM
HDF4	PCF	FG	REM
HDF5	PS/PCF	PS	REM
HDF6	UMP	UMP	LR
HDF7	PS	PS	REM
HDF8	PS	PS	FN
HDF9	UMP	PS	REM
IDF1	UMP	UMP	REM
IDF2	PS/UMP	PS	REM
IDF3	PS	PS	REM
IDF4	UMP	UMP	LR
IDF5	UMP	PS	REM
IDF6	UMP	UMP	LR
IDF7	UMP	UMP	REM
IDF8	UMP	PS	REM
IDF9	UMP	PS	REM
IDF10	UMP	UMP	REM
IDF11	UMP	UMP	REM
IDF12	PS/PCF	PS	FI
IDF13	PS/PCF	PS	REM
IDF14	UMP/PS/MD	PS	REM
IDF15	PS/PCF	PS	REM
IDF16	UMP	PS	REM
IDF17	UMP	PS	REM
NO1	UMP	PS	REM
NO2	UMP	UMP	REM
NO3	UMP	UMP	LR
NO4	PS	PS	REM
NO 5	UMP	PS	REM
BR1	PS	PS	REM
BR2	UMP	PS	REM
BR3	UMP	PS	REM
BR4	PS	PS	REM
BR5	PS	PS	REM
PDL1	UMP	PS	REM
PDL2	PS	PS	REM
PDL3	UMP	PS	REM
PDL4	UMP	PS	REM
PDL5	UMP	PS	REM
PDL6	UMP	PS	REM
CVL1	UMP	UMP	REM
CVL2	UMP	PS	REM
CVL3	UMP	UMP	REM
CVL4	PS	PS	REM
GUA	PS	PS	PS/DVG
MAR	PS	PS/DVG	DVG
GUY	PS	PS	REM
REU	PS	PS	DVG
MAY	MD	PS/DVG	LR

Terra Nova | « Une dose de proportionnelle » : pourquoi, comment, laquelle ?

ANNEXE 2 : LES MODES DE SCRUTIN LÉGISLATIF EN EUROPE

Nous présentons ici de façon simplifiée les modes de scrutin en vigueur pour élire les chambres basses au sein de l'Union européenne, ainsi qu'en Suisse et en Norvège. La France est exclue du tableau.

Une réalité saute aux yeux : en Europe, la représentation proportionnelle est la norme, y compris dans les pays qui élisent leur président au suffrage universel direct (Autriche, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). Le scrutin majoritaire, quelle que soit sa forme, à un ou deux tours, est non seulement minoritaire... mais exceptionnel. Seuls deux États pratiquent le scrutin majoritaire : la Grande-Bretagne (à un tour) et la France (à deux tours).

Les modes de scrutin proportionnel en vigueur n'en diffèrent pas moins selon plusieurs aspects :

- selon qu'ils sont couplés ou non avec un scrutin majoritaire (Allemagne, Hongrie, Lituanie) dont l'effet proportionnel peut être d'ailleurs inégal, on parle alors de scrutin mixte ;
- selon qu'ils sont complétés ou par un fort correctif majoritaire (Grèce et Italie jusqu'en 2017), on peut, là aussi, parler de scrutin mixte au sens large (puisque l'attribution des sièges se fait en combinant des éléments proportionnels et majoritaires) ;
- selon qu'ils sont quasiment intégralement proportionnels (Pays-Bas, Danemark, Norvège) ou que l'existence de seuils élevés et/ou de circonscriptions de petite taille atténue fortement le caractère proportionnel de la répartition des sièges (Belgique, Espagne...) ;
- selon qu'ils laissent aux électeurs la possibilité de choisir les candidats figurant sur les listes qui leur sont soumises (Autriche, Belgique, Bulgarie, Estonie, Irlande, Lettonie, Malte) ou pas (Allemagne, Espagne...).

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

Pour la qualification des régimes³⁹ politiques ci-dessous, il convient de rappeler que tous les États de l'UE ont un régime parlementaire (caractérisé par la responsabilité du gouvernement devant le Parlement) sauf Chypre, qui a un régime présidentiel. Dans la moitié de ces régimes parlementaires, le chef de l'État n'est

³⁹ On entend ici par « régime politique » l'organisation institutionnelle prévue par la Constitution, et l'on parlera, avec Olivier Duhamel, de « système politique » pour évoquer la pratique institutionnelle.

pas élu directement par le peuple, soit c'est un roi ou une reine (dans 7 pays de l'UE) soit il est élu indirectement, généralement par les parlementaires (7 pays). Ces États ont donc un régime que l'on peut qualifier de régime parlementaire classique, ou de régime parlementaire monoélectif (pour indiquer qu'un seul organe, entre le législatif et l'exécutif, est élu directement par le peuple). Les 13 autres régimes parlementaires de l'UE, dont la France, sont souvent qualifiés de régimes « semi-présidentiels », mais la cohérence de cette appellation est contestable et l'on préférera donc parler de régimes parlementaires biélectifs⁴⁰.

ALLEMAGNE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : flexible (dont 299 sièges locaux au scrutin majoritaire).

Mode de scrutin : système mixte (environ une moitié d'élus au scrutin majoritaire à un tour, l'autre moitié à la proportionnelle de liste régionale, avec compensation exacte).

Seuil : 5 % au niveau national⁴¹.

Double vote pour un candidat et pour une liste bloquée.

Chaque électeur dispose de « deux voix » pour l'élection du Parlement :

- la première voix permet d'élire l'un des 299 élus au scrutin majoritaire à un tour ;
- la seconde voix permet de voter pour une liste électorale qui permettra de désigner, au système proportionnel (méthode de Sainte-Laguë/Schepers), les quelque 300 autres députés.

Deux biais dans la répartition des sièges à la proportionnelle sont utilisés pour produire une représentation proportionnelle globale des partis politiques au Parlement (et éviter ainsi que les partis qui remportent beaucoup de sièges à l'attribution majoritaire soient surreprésentés) :

- chaque parti se voit déduire des sièges auxquels il aurait droit au système proportionnel le nombre de sièges qu'il a obtenus au système majoritaire ;
- le nombre total de députés élus au système proportionnel varie en fonction des résultats afin de permettre la plus juste représentation possible des partis politiques. 323 ont ainsi été élus en 2009, contre seulement 315 en 2005.

NB : Le mode d'élection du Bundestag est resté extrêmement stable depuis la création de la République fédérale allemande en 1949. Le système des deux voix a été introduit dès les élections de 1953. Le quorum, qui était fixé à 5 % au niveau régional en 1949, l'a été au niveau national dès 1953 également. Le nombre de députés élus au suffrage majoritaire qui permet d'échapper au quorum, qui était de 1 au

⁴⁰ Sur ces notions cf. M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Cours, 2017.

⁴¹ Ce seuil tombe si un parti politique obtient trois élus dans des circonscriptions pourvues au système majoritaire et pour les partis représentant des minorités nationales (Danois, Frisons, Sorabes, Sintis et Roms).

départ, a été porté à 3 en 1956. La méthode d'attribution des sièges au système proportionnel a d'abord été la méthode d'Hondt, puis la formule de Hare-Niemeyer entre 1987 et 2005 et, enfin, la méthode de Sainte-Laguë/Schepers depuis 2009.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 76,2 %.

AUTRICHE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 183.

Mode de scrutin : proportionnel (méthode d'Hondt).

Seuil : 4 % au niveau national ou 1 siège d'une circonscription régionale.

Possibilité de vote préférentiel.

Les sièges sont répartis en trois étapes : d'abord au niveau de 39 circonscriptions, puis au niveau des régions (quota d'Hare) et, enfin, au niveau national. Seuls les partis qui ont obtenu un siège au niveau d'une circonscription ou qui ont atteint 4 % des suffrages au niveau national participent à la répartition des sièges fédéraux.

Bien que les listes soit bloquées, interdisant l'ajout de noms n'y figurant pas, les électeurs ont la possibilité d'exprimer une préférence pour un maximum de trois candidats, permettant à ces derniers d'être placés en tête de liste pour peu qu'ils totalisent un minimum de 14 %, 10 % ou 7 % des voix respectivement au niveau régional, des Länder et fédéral.

Le système assure une répartition proportionnelle des sièges au niveau national tout en permettant un ancrage territorial fort des élus.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 79,5 %.

BELGIQUE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 150.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt).

Seuil de 5 % au niveau des circonscriptions.

Possibilité de vote préférentiel.

Les représentants sont élus dans 11 circonscriptions électorales formées par les provinces et la région de Bruxelles-Capitale. Le nombre de sièges de la circonscription dépend de la population.

Les électeurs peuvent voter pour une liste en bloc ou exprimer une préférence pour un ou plusieurs candidats de la liste. Les sièges sont répartis entre les partis qui ont atteint le quorum de 5 % dans la circonscription. Les candidats qui ont obtenu un certain quotient de votes préférentiels (nombre de votes

reçus par la liste divisés par le nombre de sièges remportés par la liste + 1) sont élus d'abord. Les sièges restant sont répartis en fonction du rang des candidats sur la liste.

Les partis politiques doivent recevoir les signatures de 200 à 500 citoyens ou de 3 députés dans chaque circonscription pour pouvoir déposer une liste.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 88,5 % (vote obligatoire).

BULGARIE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 240.

Mode de scrutin : système proportionnel.

Seuil de 4 % au niveau national.

Possibilité de vote préférentiel.

Les députés sont élus dans 31 circonscriptions électorales. Le nombre de sièges par circonscription est fixé en fonction de la population, mais est de 4 au minimum, ce qui favorise légèrement les circonscriptions les moins peuplées. La plus grande circonscription compte 16 sièges.

Seuls les partis ou les coalitions ayant atteint 4 % au niveau national ou les candidats indépendants ayant obtenu le quotient nécessaire dans leurs circonscriptions peuvent obtenir des sièges. La petite taille de nombre de circonscriptions crée toutefois *de facto* des seuils électoraux bien plus élevés.

Les électeurs peuvent attribuer des préférences pour certains candidats. Pour être élu grâce à ce système, un candidat doit obtenir un nombre de votes au moins équivalent aux 7 % du nombre total de votes reçus par son parti.

Les partis politiques souhaitant présenter des listes doivent déposer une somme d'argent (remboursée si le parti obtient plus de 1 % des voix) et 7 000 signatures.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 52 %.

CHYPRE

Régime présidentiel.

Parlement unicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 80 (mais seuls les 56 représentants de la communauté grecque siègent).

Mode de scrutin : système proportionnel (quota de Hare).

Seuil national de 3,6 %.

Les districts chypriotes forment les circonscriptions électorales, chaque district ayant un nombre de sièges proportionnel à sa population (entre 3 et 20). Un seuil électoral légal est fixé à 3,6 % depuis 2016 (1,8 % avant cela). Le seuil électoral naturel est toutefois beaucoup plus élevé dans certains districts en raison du faible nombre de sièges disponibles.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 66 %.

CROATIE

Régime dit « semi-présidentiel » (ou parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 140.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt) + scrutin majoritaire à un tour pour 8 sièges réservés aux minorités.

Seuil de 5 % au niveau national.

Listes fermées.

Les députés sont élus dans trois types de circonscriptions.

– 10 circonscriptions territoriales, formées par des regroupements de comtés, élisent 14 députés chacune. Les différences parfois importantes de population entre des circonscriptions qui ont toutes le même nombre de députés – 330 000 habitants dans la moins peuplée, 425 000 dans la plus peuplée – font que certains électeurs ont plus de poids que d'autres dans le processus électoral. La délimitation de ces circonscriptions n'a jamais été révisée depuis l'indépendance du pays en 1991.

– Une 11^e circonscription permet aux Croates de l'étranger d'élire 3 députés.

– Enfin, 8 sièges sont par ailleurs réservés aux 20 minorités que compte officiellement le pays: 3 pour les Serbes, et 5 pour les 21 minorités restantes. Les électeurs doivent déclarer eux-mêmes leur appartenance à une minorité nationale. S'ils ne le font pas, ils élisent les députés des circonscriptions territoriales.

Les élus des 10 circonscriptions territoriales et des Croates de l'étranger sont élus au système proportionnel. Les élus représentant les minorités nationales sont élus selon le système majoritaire à un tour.

Les partis politiques doivent présenter des listes complètes – 14 candidats – dans les circonscriptions territoriales et entre 6 et 14 dans les autres, si bien qu'il est impossible pour un indépendant de se présenter aux élections législatives.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 52 %.

DANEMARK

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement unicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 175.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt) avec correctif.

Seuil de 2 % au niveau national pour 1/5^e des sièges.

Listes fermées.

135 députés élus dans 10 circonscriptions électorales, tandis que les 40 derniers sièges sont répartis de manière à assurer la meilleure proportionnalité possible au niveau national. Un seuil de 2 % est nécessaire pour obtenir l'un de ces 40 sièges. Le Groenland et les Iles Féroé, qui dépendent du Danemark mais qui bénéficient d'une large autonomie, élisent par ailleurs chacun 2 députés dans des circonscriptions électorales distinctes.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 85,8 %.

ESPAGNE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 350.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt).

Seuil de 3 % au niveau des circonscriptions.

Listes fermées.

Les circonscriptions correspondent aux 50 provinces espagnoles ainsi que les villes de Ceuta et Melilla (qui élisent chacune un représentant au scrutin majoritaire à un tour). Un quorum est fixé à 3 % au niveau de la circonscription électorale. Les provinces se voient attribuer un nombre de sièges proportionnel à leur population, mais en ont au minimum deux, créant ainsi un léger avantage pour les provinces les moins peuplées. Le système donne par ailleurs un immense avantage aux deux grands partis, qui sont presque sûrs d'obtenir un siège dans chaque circonscription alors que les plus petits partis ne peuvent espérer être représentés que dans les grandes circonscriptions.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 69,8 %.

ESTONIE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 101.

Mode de scrutin : système proportionnel (quota de Hare et méthode d'Hondt).

Seuil de 5% au niveau national.

Listes ouvertes.

Les élections se déroulent sur des listes ouvertes, dans 12 circonscriptions électorales comptant entre 5 et 14 sièges. La taille des circonscriptions est déterminée par le nombre d'électeurs qui y vivent.

Les sièges sont répartis en trois étapes :

– les candidats indépendants qui ont obtenu le quota de Hare (nombre de votes divisé par le nombre de sièges) au niveau de la circonscription sont élus directement ;

– les partis ayant obtenu plus de 5 % des voix au niveau national participent à une deuxième distribution des sièges – chaque parti reçoit un nombre de mandats correspondant au nombre de fois qu'il a obtenu le quota de Hare ;

– Les sièges restant sont répartis au niveau national avec la méthode d'Hondt.

Tant les partis politiques que des indépendants peuvent se présenter aux élections. Un parti politique doit avoir le soutien d'au moins 500 personnes pour pouvoir être enregistré comme tel au niveau national. Les listes déposées par les partis politiques peuvent compter jusqu'à 2 candidats de plus qu'il y a de sièges disponibles dans la circonscription en question, si bien qu'un parti peut présenter jusqu'à 125 candidats au niveau national.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 64 %.

FINLANDE

Régime dit « semi-présidentiel » (ou parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 200.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt).

Pas de seuil.

Listes fermées.

Les élections législatives ont lieu dans 15 circonscriptions électorales. Il n'y a pas de quorum, mais certaines circonscriptions peu peuplées ne comptent que 6 députés, rendant difficile l'obtention de sièges pour les petits partis.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 70 %.

GRÈCE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 300.

Mode de scrutin : système proportionnel avec prime pour le parti arrivé en tête (méthode d'Hondt) donc mixte.

Seuil de 3 % au niveau national.

Les élections législatives ont lieu dans 56 circonscriptions, 48 comptant plusieurs sièges et 8, un seul siège. Le système proportionnel grec est dit « renforcé » car le parti arrivé en tête de l'élection remporte automatiquement un bonus de 50 sièges. Un parti peut donc obtenir la majorité absolue des sièges au Parlement avec 39 % des voix.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 56 %.

HONGRIE.

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 199.

Mode de scrutin : système mixte.

Chaque citoyen hongrois dispose de 2 voix pour les élections législatives : d'une part, 106 députés sont élus au système majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales, à l'image de l'élection de la Chambre des communes au Royaume-Uni ; d'autre part, 93 députés sont élus au système proportionnel dans une seule circonscription.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 61,7 %.

IRLANDE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 158.

Mode de scrutin : scrutin à vote unique transférable.

Les élections législatives ont lieu selon le système du scrutin à vote unique transférable, dans 40 circonscriptions comptant entre 3 et 5 sièges. Le président de la chambre basse, nommé *Ceann Comhairle*, est automatiquement réélu s'il se représente.

Le scrutin à vote unique transférable vise à assurer une représentation proportionnelle des forces politiques en présence. Dans ce mode de scrutin, l'électeur ne se contente pas de choisir son candidat préféré, mais donne un ordre de préférence à l'ensemble des candidats. Cette méthode est appliquée dans des circonscriptions comptant généralement entre 2 et 5 sièges.

La répartition des sièges se passe de la manière suivante :

- un quotient est défini en ajoutant un au résultat de la division du nombre de votes valides par le nombre de sièges à repourvoir + 1 (quotient de Droop) ;
- si un candidat obtient un nombre de votes en première préférence égal ou supérieur au quotient de Droop défini ci-dessus, il est élu ;
- Si un candidat obtient davantage de votes en première préférence que le nombre requis par le quotient de Droop, les votes supplémentaires sont attribués aux candidats qui avaient été choisis en deuxième préférence ;
- si aucun candidat supplémentaire n'obtient le quorum ainsi, le candidat qui a obtenu le moins de voix est éliminé et les votes qui lui étaient destinés sont répartis entre les candidats restant, en fonction des préférences des électeurs ;

– le processus est répété jusqu'à ce que chaque siège soit repourvu (soit parce que suffisamment de candidats ont atteint le quotient, soit parce que suffisamment de candidats ont été éliminés pour qu'il ne reste pas plus de candidats que de sièges à repourvoir).

Les Irlandais ont refusé à deux reprises, en 1959 et en 1968, par référendum, d'introduire le système majoritaire à un tour.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 65 %.

ITALIE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 630 (Assemblée nationale) et 315 (Sénat).

Mode de scrutin mixte : proportionnel avec correctif majoritaire jusqu'en 2017, aux deux tiers proportionnel, au tiers majoritaire depuis.

Seuil électoral national variable selon que le parti est ou non membre d'une coalition.

Les élections législatives ont lieu normalement tous les cinq ans en Italie, même s'il n'est pas rare que des élections anticipées soient convoquées. De 2004 à 2017, les Italiens élisent les 630 membres de la Chambre des députés (chambre basse) et les 315 membres du Sénat (chambre haute) au système proportionnel. Les membres de la Chambre des députés sont élus au système proportionnel dans 26 circonscriptions – les régions ou des subdivisions des plus grandes régions. 12 députés sont, par ailleurs, élus par les Italiens de l'étranger. Un quorum électoral existe au niveau national pour éviter un trop grand nombre de partis politiques : 10 % pour les coalitions, 2 % pour chaque parti politique membre d'une coalition et 4 % pour chaque parti politique non membre d'une coalition. Finalement, un bonus est donné à la coalition ou au parti arrivé en tête de l'élection afin qu'il détienne au moins 340 sièges, soit la majorité absolue des sièges. Ce système est censé assurer une certaine stabilité.

Les membres du Sénat sont élus au système proportionnel dans les 20 régions italiennes. 6 sénateurs sont par ailleurs élus par les Italiens de l'étranger. Un quorum électoral existe dans chaque région: 20 % pour les coalitions, 3 % pour chaque parti politique membre d'une coalition et 8 % pour chaque parti politique non membre d'une coalition. Dans chaque région, le parti ou la coalition arrivé en tête reçoit automatiquement au moins 55 % des sièges de la région. Là aussi, ce système est censé assurer une certaine stabilité.

Ce système électoral a été modifié fin 2017. Les élections se déroulent en un seul tour de scrutin et utilisent désormais un système mixte : certains sièges sont alloués au scrutin uninominal majoritaire à un tour et une majorité l'est au scrutin proportionnel.

Pour la Chambre des députés la mise en place du nouveau système se traduit ainsi :

- 232 députés (soit 37 %) sont désignés au scrutin uninominal ;
- 386 (61 %) sont choisis au scrutin proportionnel ;
- 12 (2 %) sont élus par les Italiens de l'étranger.

Le schéma est quasi le même au Sénat, qui compte 315 membres élus pour cinq ans :

- 116 sénateurs sont choisis au scrutin uninominal ;
- 193 sont désignés au niveau régional au scrutin proportionnel ;
- 6 sont élus par les Italiens de l'étranger.

Le seuil minimal pour entrer au Parlement est fixé à 3 % des suffrages exprimés pour les partis et à 10 % pour les coalitions.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 75 %.

LETTONIE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 100.

Mode de scrutin : proportionnel avec vote préférentiel (méthode de Sainte-Lagüe).

Seuil : 5 % au niveau national.

Vote préférentiel par note (0, 1, 2) sans panachage.

L'élection se déroule dans 5 grandes circonscriptions. Les électeurs ont la possibilité d'exprimer une préférence pour certains candidats de la liste qu'ils ont choisie, ou au contraire de barrer certains. La loi lettone ne prévoit par ailleurs pas la possibilité de se présenter en tant qu'indépendant.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 58,8 %.

LITUANIE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 141.

Mode de scrutin : système mixte (moitié majoritaire, moitié proportionnel).

Seuil de 5 % au niveau national (7 % pour les listes apparentées).

71 sièges sont distribués au système majoritaire à deux tours dans des circonscriptions uninominales, tandis que les 70 restant sont répartis au système proportionnel.

Un parti politique doit compter au moins 1 000 membres pour présenter des candidats aux élections législatives.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 50 % au 1^{er} tour et 38 % au 2^e tour.

LUXEMBOURG

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 60.

Mode de scrutin : système proportionnel (principe du plus petit quotient).

Pas de seuil légal.

Vote plurinominal préférentiel avec panachage autorisé.

La loi électorale luxembourgeoise ne fixe pas de quorum, mais un quorum naturel existe en raison de la taille des circonscriptions électorales. Le Luxembourg est divisé en 4 arrondissements électoraux de taille inégale qui envoient chacun un nombre de représentants à la Chambre des députés proportionnel à leur population.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 91,4 % (vote obligatoire).

MALTE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 69.

Mode de scrutin : système proportionnel (scrutin à vote unique transférable).

Le pays est divisé en 13 circonscriptions électorales comptant entre 5 et 6 sièges chacune. Le mode de scrutin est le même que celui de l'Irlande.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 92 %.

NORVEGE (hors UE)

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 169.

Mode de scrutin : proportionnel avec correctif national et vote préférentiel.

Pas de seuil dans les circonscriptions, mais un parti doit avoir obtenu au moins 4 % des voix au niveau national pour avoir droit à l'un des 19 sièges de compensation.

Possibilité de vote préférentiel.

Les députés sont élus dans 19 circonscriptions électorales correspondant aux départements norvégiens. Le nombre de députés par circonscriptions dépend à la fois du nombre d'habitants et de la taille de la circonscription. 150 d'entre eux sont élus au système proportionnel au niveau de la circonscription (méthode de Sainte-Laguë), tandis que les 19 derniers sont répartis entre les partis de manière à obtenir la représentation la plus proportionnelle possible au niveau national.

Les électeurs peuvent exprimer des préférences pour des candidats ou en rayer d'autres. Un candidat doit toutefois avoir reçu une préférence de plus de la moitié des électeurs de la liste pour être élu de manière

« préférentielle ». Un tel cas de figure ne s'est jamais présenté, et l'ordre des candidats sur la liste des partis reste donc déterminant.

Les partis politiques présentant une liste doivent avoir autant de candidats qu'il y a de sièges à repourvoir dans les circonscriptions où ils se présentent. Il n'est, par conséquent, pas possible de se présenter en tant qu'indépendant, si ce n'est en présentant une liste complète de candidats indépendants.

Les partis politiques qui avaient obtenu moins de 500 votes dans la circonscription visée ou moins de 5 000 votes au niveau national lors des dernières élections législatives doivent obtenir la signature de 500 citoyens dans chaque circonscription où ils veulent présenter une liste.

PAYS-BAS

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 150.

Mode de scrutin : proportionnel intégral.

Pas de seuil légal.

Listes fermées.

Le système électoral néerlandais présente la double particularité de ne pas connaître de circonscriptions électorales et de ne pas avoir de quorum formel. Le quorum de fait est de 0,68 %, l'un des plus bas au monde.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 80,4 %.

POLOGNE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 460.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt).

Seuil de 5 % au niveau national.

Listes fermées.

Les sièges sont répartis au sein d'une série de circonscriptions comptant entre 7 et 19 sièges, en fonction de la population de la circonscription. Les partis représentant des minorités ethniques sont exemptés de seuil.

Les Polonais élisent également les 100 membres du Sénat de manière directe. Les 100 sièges sont attribués, depuis 2011, au système majoritaire à un tour dans autant de circonscriptions uninominales. Ils étaient auparavant attribués selon un système majoritaire plurinominal.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 50 %.

PORTUGAL

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 150.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt).

Pas de seuil légal.

Listes fermées.

Les élections législatives ont lieu dans 22 circonscriptions: les 18 districts portugais, les Açores, Madère et 2 circonscriptions pour les Portugais de l'étranger (Europe et reste du monde). Il n'y a pas de quorum fixé par la loi, mais les nombreuses circonscriptions créent *de facto* des quorums naturels parfois très élevés.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 55 %.

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 200.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode d'Hondt).

Seuil national de 5 %.

Listes fermées.

Les sièges de l'Assemblée nationale sont répartis dans 14 circonscriptions, correspondant aux régions tchèques.

Les 81 sièges du Sénat sont renouvelés par tiers tous les deux ans, la durée du mandat étant de six ans. Les sièges sont répartis au système majoritaire uninominal à deux tours. Les candidats au Sénat peuvent se présenter en indépendants.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 60,8 %.

ROUMANIE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 334.

Mode de scrutin : système mixte jusqu'en 2015, proportionnel plurinominal depuis.

Jusqu'en 2015, les Roumains élisent leurs 334 députés et leurs 135 sénateurs selon un système mixte assez particulier. Il y a autant de circonscriptions électorales que de sièges à pourvoir et tous les

candidats qui obtiennent plus de 50 % des voix sont élus directement dans leur circonscription. Les sièges des circonscriptions où aucun candidat n'a obtenu 50 % des voix sont répartis selon le système proportionnel.

Depuis, le pays a été divisé en 43 circonscriptions correspondant aux 41 départements, à la capitale et aux Roumains de l'étranger. Les partis doivent dépasser un seuil de 5 % des suffrages exprimés au niveau national pour obtenir une représentation parlementaire, alors que les alliances électorales doivent atteindre 8 % à 10 % de ces suffrages ou 20 % dans au moins 4 circonscriptions.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 39,5 %.

ROYAUME-UNI

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 5 ans.

Nombre de sièges : 650.

Mode de scrutin : majoritaire à un tour.

Ce système favorise fortement les deux grands partis – les conservateurs occupent 47 % des sièges avec 36 % des votes et les travaillistes 40 % des sièges avec 29 % des votes – ainsi que, de manière plus marginale, les partis très fortement ancrés dans certaines régions, c'est-à-dire essentiellement les partis régionalistes. Les partis réalisant des scores moyens ou bas, mais relativement réguliers sur l'ensemble du territoire, ne sont pas, ou peu représentés au Parlement. Ainsi, le UKIP n'a aucun siège alors qu'il a obtenu 3,1 % des voix. Au système proportionnel, un tel score lui aurait permis d'obtenir environ 20 sièges. Notons encore que les territoires d'outre-mer et autres dépendances de la Couronne ne participent pas à l'élection de la Chambre des communes.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 68,8 %.

SLOVAQUIE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 150.

Mode de scrutin : système proportionnel (quota de Hagenbach-Bischoff).

Seuil électoral de 5 % pour les partis politiques et 7 % pour les coalitions.

Vote préférentiel.

Les élections législatives ont lieu dans une seule circonscription qui s'étend sur tout le pays à l'image des systèmes néerlandais et israélien. Les électeurs ont la possibilité d'attribuer des votes préférentiels.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 60 %.

SLOVÉNIE

Régime dit « semi-présidentiel » (parlementaire biélectif).

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Mode de scrutin : système proportionnel.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 60 %.

SUÈDE

Régime parlementaire classique (parlementaire monoélectif).

Parlement monocaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 349.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode de Sainte-Laguë).

Scrutin de liste avec vote préférentiel et calcul compensatoire.

Seuil national de 4 %.

310 sièges sont attribués dans 29 circonscriptions électorales, tandis que les 39 sièges restant sont des sièges d'ajustement servant à assurer la meilleure proportionnalité possible à la répartition des sièges.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 83,3 %.

SUISSE (hors UE)

Régime directorial.

Parlement bicaméral.

Durée du mandat : 4 ans.

Nombre de sièges : 200.

Mode de scrutin : système proportionnel (méthode de Sainte-Laguë) généralement plurinominal, avec des variations par cantons.

Pas de seuil.

Les sièges sont répartis entre les 26 cantons en fonction de la population de ces derniers. Les cantons les moins peuplés comptent un seul siège alors que le canton de Zurich, le plus peuplé, en compte 35. L'élection a lieu partout au système proportionnel, même si le système majoritaire s'applique *de facto* dans les quelques cantons qui n'ont qu'un seul siège. Il n'y a pas de quorum fixé par la loi, ni au niveau national, ni au niveau des cantons, mais un quorum naturel assez élevé existe dans de nombreux cantons du fait du petit nombre de sièges à repourvoir.

Taux de participation aux dernières élections législatives : 48,4 %.