

La proportionnelle intégrale est la vraie solution à la crise politique

Politique

Par Gérard Grunberg

Publié le 5 octobre 2023

Politologue, directeur de recherches émérite au CNRS

La note récente de La Grande Conversation montrant les avantages et les limites du vote proportionnel exclut le recours à la proportionnelle intégrale, sans vraiment examiner les avantages que celle-ci présente. Or, c'est précisément un système proportionnelle intégrale qui pourrait aujourd'hui apporter la meilleure réponse à la crise politique qui s'est installée.

Ma réponse à la note de La Grande Conversation sur la proportionnelle

Dans une note récente de La Grande Conversation, Jean-François Laslier, Jérôme Lang, Thierry Pech et Manel Ayadi s'interrogent sur les différents moyens d'amender le mode de

scrutin législatif actuel pour le rendre plus proportionnel. Ils envisagent pour cela différents modèles dont ils analysent les vertus et les limites. A chacun de ces modèles sont associées des projections sur la composition de l'Assemblée nationale fondées sur les rapports de force observés en 2012, 2017 et 2022^①. Les auteurs comparent les résultats hypothétiques de ces élections selon la part des députés qui seraient élus à la proportionnelle, 25%, 50% et 100%. Ce rapport, très sérieux, nous apporte des données précieuses, encore que, comme les auteurs le reconnaissent eux-mêmes, « on peut supposer que de nombreux électeurs n'auraient pas voté de la même façon si le scrutin avait été partiellement ou intégralement proportionnel. Et il est probable que certains partis n'auraient pas éprouvé le même besoin de s'associer à d'autres. Les résultats de ces projections doivent donc être pris avec précaution et ne sauraient à eux seuls fournir le critère d'une préférence pour tel ou tel modèle. Mais ils permettent de se faire une idée des effets propres de chaque système sur l'issue du scrutin et c'est d'abord en cela qu'ils ont une certaine valeur. »

« De quel mode de scrutin alternatif avons-nous besoin? » s'interrogent-ils. « S'agit-il seulement de corriger les effets indésirables du scrutin majoritaire en y intégrant une « dose » de proportionnelle? Et si oui, laquelle? Ou bien faut-il passer à un scrutin proportionnel intégral? » D'entrée de jeu ils annoncent leur choix : un système mixte avec de l'ordre de 75% des députés élus localement suivant le principe majoritaire et 25% élus suivant un principe de proportionnalité compensatoire au niveau national, l'électeur votant une seule fois.

Le problème que pose à mon sens cette riche étude est qu'après avoir estimé, à mon avis à raison, que le choix à opérer était entre la proportionnelle intégrale et un scrutin mixte proportionnel/majoritaire, les auteurs se prononcent en faveur du second sans véritablement présenter une argumentation claire à l'appui de leur rejet de la proportionnelle intégrale. On

peut cependant présumer que les deux raisons, liées l'une à l'autre, de ce rejet ont à voir avec leur vision du rôle des partis politiques dans notre système politique. D'une part, écrivent-ils, « le scrutin majoritaire amenant à la désignation de l'unique représentant de "sa" circonscription se distingue par plusieurs traits : l'élection directe rend le député relativement accessible et potentiellement responsable devant ses électeurs, et même si le phénomène du parachutage existe, les futurs députés doivent essentiellement faire campagne auprès des électeurs. A l'opposé, un scrutin de liste comme celui utilisé en France pour les élections européennes a pour effet que la plupart des électeurs ne connaissent pas leurs représentants. » Sur ce point, rappelons cependant qu'un mode de scrutin qui vise à la proportionnelle intégrale peut néanmoins faire élire une proportion plus ou moins grande de députés à la majorité dans le cadre de circonscriptions législatives. Lorsqu'ils classent par exemple le mode de scrutin allemand parmi les modes de scrutin mixtes, ils oublient que si ce mode de scrutin combine effectivement élections au scrutin majoritaire uninominal et représentation proportionnelle, la moitié des députés étant élus dans le cadre des circonscriptions au scrutin majoritaire uninominal, il est néanmoins entièrement proportionnel, chaque parti étant représenté au Bundestag en proportion de ses voix, (Voir sur ce point Pierre Martin, *Les Systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien 2006, p. 80).

D'autre part, et plus généralement, il ressort de leur texte une certaine méfiance à l'égard des partis politiques. « La représentation proportionnelle conduit le plus souvent à donner une place centrale aux partis politiques », écrivent-ils. Or, s'interrogeant sur le cadre optimum –« la maille » – dans lequel les députés seraient élus, ils rejettent la « maille régionale » au profit de la « maille départementale », estimant que « procéder à une élection à maille régionale est certainement préférable. Mais avec une assemblée de 577 membres, les régions métropolitaines devraient avoir chacune plusieurs dizaines d'élus. Avec plusieurs dizaines de noms par liste on n'arrive

évidemment pas à éliminer le problème mentionné plus haut; une proportionnelle de liste à maille régionale serait un système proche du système espagnol : il ferait la part belle aux partis politiques et serait peu en phase avec l'exigence moderne de contrôle des élus par les électeurs. Il est donc naturel de privilégier la maille départementale, comme en 1986. » La méfiance à l'égard des partis est ici clairement exprimée, ce qui est logique dans leur conception qui tend à équilibrer la démocratie représentative par la démocratie participative.

Pour ma part, je privilégie aujourd'hui, ce qui n'a pas toujours été le cas, une proportionnelle intégrale. C'est l'aggravation des dysfonctionnements de notre système politique qui m'a amené à privilégier ce mode de scrutin, ma préoccupation principale étant, à la différence des quatre auteurs, de renforcer le rôle des partis politiques dans le fonctionnement de notre système dans le but de redynamiser la démocratie représentative qui me paraît aujourd'hui gravement affaiblie. Je voudrais ici expliquer pourquoi.

Je pars des dysfonctionnements actuels de notre système partisan pour développer mon argumentation. Notre mode de scrutin législatif majoritaire à deux tours n'est plus adapté aujourd'hui à l'état de ce système, nous en convenons tous. Mais mon choix de la proportionnelle intégrale n'est pas seulement ni même d'abord guidé par la question des inégalités de représentation des différentes forces politiques, même si sur cet aspect de la question je rejoins les auteurs. (Voir les articles publiés dans Telos par Jean-Louis Bourlanges, Elie Cohen et moi-même). Il se fonde d'abord sur le fait que ce système ne permet plus de dégager des majorités parlementaires capables de soutenir une action gouvernementale efficace et bénéficiant d'un appui suffisant de l'opinion publique. Plus généralement, c'est la crise même de fonctionnement du régime représentatif qui me paraît exiger une modification profonde du mode de scrutin législatif, alors que les élections législatives sont devenues la queue de comète de l'élection présidentielle.

Le mode de scrutin actuel pouvait être adapté au fonctionnement du système partisan soit quand un parti était dominant – et encore, le quinquennat précédent a montré les limites de l'action d'un tel parti quand il est isolé- soit quand une alliance majoritaire de partis pouvait représenter une part suffisante de l'électorat. Aujourd'hui, de telles situations n'existent pas. La destruction des deux grands partis de gouvernement et la fin de la bipolarisation ont laissé place à une fragmentation du système partisan avec une tripartition qui en réalité, vu les désaccords entre gauche et extrême-gauche et droite et extrême-droite, rend difficile quand elle ne l'exclut la formation d'une coalition gouvernementale. Dans ces conditions, le mode de scrutin actuel a des effets pervers qui présentent un réel danger. Il pousse en effet des partis à passer des alliances électorales pour gagner des sièges, au moins au second tour de scrutin, mais ne permet pas à ces alliances de se transformer, en cas de victoire, en coalitions gouvernementales suffisamment solides pour gouverner effectivement et dans la durée car elles reposent sur un compromis bancal qui ne résiste pas à l'épreuve du pouvoir. Ainsi, après l'élection de François Hollande en 2012 et des législatives remportées aisément par l'alliance des partis de gauche, le Parti communiste, dès la formation du gouvernement, puis plus tard EELV refusèrent d'y participer. En outre, ce qui subsiste de la prégnance du clivage gauche/droite dans les esprits et dans les pratiques empêche toute fluidité au niveau des système d'alliances. Puisqu'il paraît peu probable que le Parti socialiste ou les Républicains puissent passer un accord de gouvernement avec le centre ou que les partis de gauche ou les partis de droite puissent s'unir solidement, le système est figé.

Dans ces conditions, proposer un mode de scrutin qui demeure largement majoritaire, même si les auteurs intitulent leur rapport « Pour un scrutin proportionnel », n'empêcherait pas ces partis de continuer à nouer des alliances électorales qui ne pourraient se transformer en coalitions gouvernementales bancales tout en supprimant les qualités intrinsèques du scrutin

majoritaire qui est de pouvoir, dans certaines conjonctures, favoriser l'apparition d'un parti dominant. C'est la raison pour laquelle il me semble que la seule solution pour sortir de cette situation bloquée est d'adopter la proportionnelle intégrale. L'avantage majeur de ce mode de scrutin est que chaque parti fait campagne sur son propre programme et que les coalitions se forment à l'issue du vote et non *avant*, au vu des résultats, la préoccupation principale des partis étant alors de rechercher des compromis en vue de l'adoption d'une plate-forme gouvernementale permettant la formation d'un gouvernement. Un autre avantage de ce système, qui m'avait été expliqué un jour par le leader du parti socialiste suisse, est que les électeurs peuvent plus facilement admettre que des compromis passés après les élections puissent amener les partis pour lesquels ils ont voté à modifier ou abandonner dans les négociations certains éléments de leur programme tandis qu'un programme commun négocié avant les élections, s'il n'est pas appliqué une fois au pouvoir, peut avoir comme conséquence que les parties prenantes se voient accusées de trahison par leurs électeurs.

Il ne faut pas se dissimuler que l'introduction d'un tel mode de scrutin affaiblirait sensiblement le pouvoir du président de la République, actuellement chef de la majorité, absolue ou relative.

En effet, les partis retrouveraient leur pouvoir en déterminant eux-mêmes les contours de la nouvelle coalition et son programme. Le chef de la majorité redeviendrait le chef du gouvernement conformément à la lettre de la constitution. Le président serait de son côté la personnalité qui représente l'ensemble des Français, chargé de la responsabilité de contribuer au bon fonctionnement du système (voir le rôle du président de la République italienne). Dans une longue et convaincante contribution pour la revue *Commentaire* « La Ve République ou l'illusion présidentielle » (n°183, Automne 2023), Pierre Avril décrit l'épuisement croissant de la République présidentielle. C'est de cette constatation qu'il faut

partir. Ma préférence pour la proportionnelle intégrale est ainsi fondée d'abord sur le souhait d'un renforcement du parlementarisme et du rôle des partis politiques.

Je partage avec les auteurs du rapport l'idée selon laquelle les craintes souvent exprimées quant à l'instabilité ministérielle qu'un scrutin proportionnel provoquerait sont exagérées. L'observation des nombreux régimes démocratiques qui utilisent la proportionnelle ne démontre pas en effet la gravité de ce danger pourvu que le seuil nécessaire pour participer au partage des sièges soit suffisant. Il me paraît donc nécessaire de conserver l'actuel seuil de 5% des exprimés, qui est celui des élections européennes, pour être représenté. Remarquons que l'introduction de ce mode de scrutin ne nécessiterait aucune révision constitutionnelle, la loi électorale étant une loi ordinaire et le texte de la constitution faisant du Premier ministre le chef du gouvernement.

Notes

- ① Jean-François Laslier, Jérôme Lang, Thierry Pech et Manel Ayadi *Pour un scrutin proportionnel aux élections législatives : propositions et projections*, Terra Nova, La Grande Conversation, 13 septembre 2023.