

Réaction au rapport de Terra Nova sur la proportionnelle

Politique

Par Comité national de l'association Démocratie et Proportionnelle

Publié le 5 octobre 2023

Un mécanisme est utilisé dans de nombreux pays européens comme le Danemark, la Suède, la Norvège, l'Islande, l'Autriche : la compensation nationale associée à des circonscriptions départementales ou régionales. Cela permet d'avoir des circonscriptions de taille raisonnable (départementale par exemple) tout en ne perdant aucune voix au niveau national.

Le 13 septembre 2023, le think tank Terra Nova a publié un rapport sur la proportionnelle. Un document de 44 pages, signé par quatre personnes : Jean-François Laslier, Jérôme Lang, Thierry Pech et Manel Ayadi. Il s'agit d'un travail poussé, intelligent et relativement complet (nous verrons néanmoins que le "relativement" a une grande importance). Nous nous sommes tout à fait retrouvés dans les premières pages, avec des bonnes explications du principe proportionnel

et notamment le débunkage de l'idée selon laquelle "proportionnelle = instabilité". (Notons néanmoins une petite erreur historique : le système utilisé sous la IIIe République entre 1919 et 1928 n'était pas un système proportionnel mais un système mixte.)

C'est dans la section consacrée à la proportionnelle intégrale que les problèmes sérieux commencent. Ce qui nous a le plus frappés, c'est l'absence totale d'un mécanisme utilisé dans de nombreux pays européens : la compensation nationale associée à des circonscriptions départementales ou régionales (à ne pas confondre avec les scrutins mixtes dont nous parlerons plus bas). C'est un outil fondamental, utilisé notamment au Danemark, en Suède, en Norvège, en Islande, en Autriche (des pays reconnus pour la très grande qualité de leur fonctionnement démocratique) et en Estonie (le pays de l'ex-bloc de l'Est dont le fonctionnement démocratique est le plus exemplaire). Cela permet d'avoir des circonscriptions de taille raisonnable (départementale par exemple) tout en ne perdant aucune voix au niveau national. Un parti réalisant 5% des voix au niveau national aura 5% des sièges dans l'Assemblée concernée. Ne pas avoir présenté cet élément majeur fausse le débat sur les outils à utiliser. Précisons que cela ne nécessiterait pas de redécoupage des circonscriptions (vu qu'il s'agirait des départements tel que nous les connaissons), et ne nécessiterait pas non plus de liste parallèle. Ce sont les pays utilisant cet outil qui ont le meilleur indice de proportionnalité, c'est-à-dire qui sont les plus représentatifs des électeurs. L'outil souvent utilisé pour mesurer cela est l'indice de Gallagher, et plus le chiffre final est bas, mieux c'est du point de la représentativité. En France, cela a donné 21,12 en 2017 et 12,81 en 2022. Dans les autres pays européens (en prenant leurs dernières élections législatives) : Allemagne 3,48, Danemark 1,13, Pays-Bas 1,31, Suède 0,64, etc.

Dans les autres sujets moins majeurs de cette section, il y a un problème de conception sur la différence entre circonscriptions

régionales et départementales : il est dit qu'un scrutin régional ressemblerait beaucoup au scrutin espagnol, alors même que la taille des circonscriptions espagnoles correspond aux départements français ! La situation espagnole (un nombre très limité de partis nationaux qui restreint les possibilités de coalition gouvernementale et une plus-value donnée aux députés de formations non représentatives au niveau national mais fortes sur le plan local) plaide au contraire pour des grandes circonscriptions, pour que l'on arrive à une offre politique claire aux yeux des électeurs, c'est-à-dire à environ une dizaine de partis notables (situation que l'on retrouve dans la majeure partie des pays européens). Dans notre Assemblée nationale actuelle, nous avons des dizaines de partis, la plupart d'entre eux ayant une existence assez faible au niveau médiatique, ce qui complexifie inutilement notre paysage politique.

Nous avons été surpris par certains calculs, notamment les projections faites avec un scrutin départemental. Ainsi, nous ne voyons pas par exemple où en 2022 auraient été élus les 15 élus Reconquête indiqués.

Il aurait pu être pertinent de ne pas utiliser uniquement les résultats des élections législatives, mais par exemple de prendre les résultats des élections européennes, qui sont déjà à la proportionnelle, et où chaque parti part sous son étiquette (sauf exceptions, comme en 2019 les différents partis soutenant Emmanuel Macron).

Le "lien entre les élus et les électeurs" a été abordé plusieurs fois. Mais ce lien existe-t-il vraiment quand un député est censé représenter tout un département (ou même la moitié d'un département). Il est dit qu'il ne serait pas pertinent d'avoir la proportionnelle dans les départements avec deux députés, parce que cela éliminerait de nombreux partis. Mais ce serait déjà une forte amélioration par rapport à la situation actuelle, où il peut souvent arriver que ce soit le même parti qui obtient les deux députés (exemples actuels : les trois députés de l'Aude

sont RN, pareil pour les deux députés de la Haute-Marne, les deux députés du Cantal sont LR, comme la Corrèze et la Haute-Loire, les deux députés de la Nièvre font partie de la majorité présidentielle).

Dernier point sur cette section, nous n'avons pas compris le dernier paragraphe, évoquant des élus obtenus avec "un peu plus de 3%". Sur une circonscription avec 6 élus, rares seraient les configurations permettant à un parti d'obtenir un élu avec moins de 15% des votes. Donc cette peur d'avoir plein de petits partis ne semble absolument pas justifiée.

Mais c'est surtout dans la deuxième partie, celle consacrée aux modes de scrutin mixtes, que le problème fondamental de cette étude se pose. Un vrai travail de pédagogie est fait, ce qui est très appréciable. Mais nous ne comprenons pas les conclusions qui en sont tirées. Les trois propositions de scrutins mixtes mises en avant (pages 21–30 : "système 2 : 50% des sièges à la proportionnelle, calcul additif, listes régionales, deux scrutins parallèles, deux tours ; système 3 : 25 % des sièges à la proportionnelle, listes nationales, calcul compensatoire, un seul tour, deux votes ; système 4 : 25 % des sièges à la proportionnelle, un seul tour, votes transférables nationalement") sont mauvaises d'un point de vue démocratique, ce qui devrait être l'objet numéro un d'une réforme du mode de scrutin.

Un premier étonnement : placer Danemark et Suède dans les scrutins mixtes. Comme indiqué plus haut, ces deux pays sont des systèmes intégralement proportionnels, avec la petite particularité d'avoir une compensation nationale basée sur les votes des circonscriptions, permettant d'obtenir une excellente représentativité, réduisant la nécessité pour les partis de former des coalitions préélectorales et pour les électeurs de "voter utile". (Nous disons "petite particularité", mais c'est un point fondamental.)

Du point de vue démocratique, le seul scrutin mixte de bonne qualité, c'est le scrutin allemand (utilisé également en Nouvelle-Zélande). Il associe pleinement le fameux "lien entre le député et le territoire" et l'indispensable représentativité du Parlement. Il serait tout à fait possible de le transposer en France bien qu'il nécessite l'usage d'un scrutin uninominal à un tour éloigné de nos pratiques politiques et enjeux électoraux locaux. La remarque faite sur le besoin de modifier la Constitution (pour avoir un nombre variable de députés) n'est même pas valable : depuis quelques mois les Allemands ont changé cette règle et ils auront lors des prochaines élections un nombre d'élus fixe.

Tous les autres scrutins mixtes sont à rejeter. Ils sont utilisés dans peu de pays dans le monde et la liste n'est pas des plus enthousiasmante. Dans les pays de l'Union européenne, cela concerne quatre pays : Hongrie, Italie, Lituanie et Grèce. Dans ces quatre pays la question d'une réforme du mode scrutin reste continuellement au centre des débats, alors qu'il n'est remis en question par aucun des acteurs politiques ni en Allemagne ou en Nouvelle-Zélande, ni dans les pays scandinaves. (Notons que le "club" des pays utilisant le scrutin uninominal à deux tours est bien plus problématique : Bahreïn, Comores, République, Congo-Brazzaville, Cuba, Gabon, Haïti, Mali et Ouzbékistan.)

Les "systèmes 2, 3 et 4" présentés en détail donneraient des résultats médiocres d'un point de vue démocratique et de la confiance dans les institutions. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder ce que ces outils auraient donné lors des élections précédentes (page 30 et 31 du document). En 2017, Emmanuel Macron obtient lors de la présidentielle 24%, et lors des élections législatives les partis le soutenant obtiennent 32% des suffrages (le gap signifiant principalement que de nombreux électeurs d'autres candidats ne se sont pas déplacés pour les élections législatives, considérant que les "jeux étaient faits"). Remarquons que dans le seul scrutin véritablement à la proportionnelle, les élections européennes, la liste provenant du

camp présidentiel obtient 22%, on peut donc estimer qu'avec un mode de scrutin proportionnel l'actuel camp présidentiel obtiendrait environ 25% des suffrages. Or, avec les trois systèmes proposés, cela aurait donné 49, 45 ou 64% pour le camp macroniste ! Très loin de son poids réel dans l'opinion et même très loin du score de 2017 (32% pour rappel). D'ausi importantes distorsions entre les votes des électeurs et les résultats en nombre de sièges sont invraisemblables d'un point de vue démocratique.

Par ailleurs aucun des "systèmes 2, 3 et 4" ne supprimerait l'incitation au vote utile (pour les électeurs) et aux coalitions préélectorales larges (pour les partis). La possibilité pour chaque parti de se présenter indépendamment dans l'élection sans conséquence négative est une condition importante pour faciliter la négociation de coalitions gouvernementales majoritaires après l'élection. Quand un parti peut espérer être surreprésenté et ainsi obtenir une majorité de sièges à l'élection suivante, il aura stratégiquement plus intérêt à rester dans l'opposition qu'à construire des compromis peu populaires auprès d'une partie de ses électeurs.

Un mot sur le système préconisé en conclusion du rapport (pages 32 et 33) : il est indiqué 430 sièges dans des circonscriptions uninominales, avec un seul tour de scrutin (ce qui est utilisé par exemple aux Etats-Unis). C'est la possibilité d'avoir 430 députés d'un camp unique, par exemple le RN. Cette proposition constitue un recul démocratique majeur. Inspirons-nous des meilleurs pays, pas de ceux fonctionnant encore moins correctement que nous.

Dernière remarque : il est dommage qu'à aucun moment du texte n'ait été évoqué le nécessaire changement du mode de scrutin des autres niveaux territoriaux. Les élections municipales, départementales et régionales ne sont pas non plus correctes du point de vue de la représentation démocratique, soit à cause de primes majoritaires donnant tous les pouvoirs à un camp, soit à cause d'un mode d'élection par

circonscription cantonale permettant à un seul camp de rafler l'ensemble des sièges (exemple précis : les Yvelines). Insistons sur le fait que dans les autres pays, il y a généralement correspondance entre les différents modes de scrutin, alors que nous avons des systèmes différents pour toutes nos élections. Peut-être une note ultérieure ?