

“ Le Plan est depuis toujours un carrefour. Il publie ses propres travaux d'éclairage et doit aussi relayer des idées extérieures, librement portées par leurs auteurs. C'est l'esprit de la Collection du Plan, que nous lançons avec un sujet d'actualité, essentiel face à la crise démocratique : les modes de scrutin, la question de la proportionnelle, loin des clichés et des idées toutes faites.

CLÉMENT BEAUNE
HAUT-COMMISSAIRE AU PLAN



BENJAMIN MOREL

Le mode de scrutin proportionnel : entre promesses et défis

Adulée par les uns, vouée aux gémonies par les autres, la proportionnelle constitue l'un des clivages les plus sensibles de la vie politique française. Étrange controverse, quand on considère qu'il ne s'agit ni d'une valeur ni d'un principe, mais d'un mode de scrutin ; soit un outil servant à traduire des votes en sièges. D'un instrument, on ne peut juger que l'efficacité. Comment peut-il dès lors susciter autant de passions ? C'est que la proportionnelle concentre toutes sortes de fantasmes, tantôt magiques, tantôt apocalyptiques, souvent fondés sur des idées reçues plus que sur une analyse rigoureuse. Cette note vise à faire le point sur ce mode de scrutin, en examinant ses promesses, mais aussi ses défis¹.

QU'APPELLE-T-ON EXACTEMENT « PROPORTIONNELLE » ?

La définition même de la proportionnelle fait débat.

On peut entendre comme proportionnel un scrutin de liste dans lequel les sièges sont répartis proportionnellement aux voix exprimées, avec parfois des mécanismes de rationalisation afin de dégager plus simplement une coalition gouvernementale : prime majoritaire, seuil électoral ou encore scrutin à plusieurs tours.

On peut également définir la représentation proportionnelle comme un principe électoral qui consiste, par divers mécanismes, à reproduire au mieux la diversité des votes exprimés dans la composition de l'assemblée. Dans cette perspective, aucun système ne peut être parfaitement

¹. Merci à Jean Hein pour sa très bonne relecture et toutes ses réflexions d'une précision et d'une acuité précieuses. On notera son article « Rétablir ordre et stabilité des institutions : l'incontournable réforme de la proportionnelle », *Revue politique et parlementaire*, n° 1112, 2024, p. 85-92.

proportionnel. Transformer les choix de dizaines de millions d'électeurs en 577 sièges implique une simplification inévitable ; un peu comme la compression d'une image réduit sa netteté. On a alors affaire à un *continuum* de proportionnalité, avec des systèmes plus ou moins fidèles.

À titre d'exemple, les élections municipales françaises (scrutin de liste à deux tours avec une prime majoritaire de 50 %) sont considérées comme proportionnelles selon la première définition. Leur effet est toutefois très peu proportionnel dans les faits. À l'inverse, le système allemand, qui combine une part de scrutin majoritaire, vise une représentation finale fortement proportionnelle.

QU'EST-CE QU'UN BON MODE DE SCRUTIN ?

Un mode de scrutin est un outil, et en tant que tel, ni bon ni mauvais en soi. Il est plus ou moins adapté selon les contextes. Son efficacité repose sur la capacité à concilier deux objectifs en tension : la représentativité, le reflet fidèle du vote des citoyens ; la gouvernabilité, qui permet la formation de majorités stables.

Il faut rappeler que le scrutin majoritaire ne tire pas son nom de sa capacité à produire des majorités, mais du fait qu'il exige qu'un candidat obtienne une majorité des voix pour être élu. Ainsi, le scrutin uninominal à un tour ne produit pas toujours de majorité. Ce n'est pas toujours le cas au Canada, alors qu'il en produit souvent au Royaume-Uni. Le scrutin majoritaire à deux tours, courant au XIX^e siècle, est aujourd'hui peu répandu dans le monde. Il a été peu efficace pour dégager des majorités en France avant 1962, malgré son usage quasi constant sous la III^e République.

À l'inverse, une proportionnelle peu rationalisée peut rendre difficile la formation de majorités. Mais cela n'est pas une fatalité : des mécanismes comme les seuils, les primes ou les incitations à la coalition peuvent favoriser la gouvernabilité.

En réalité, un mode de scrutin correspond plus ou moins à une configuration partisane. Le majoritaire à deux tours convient à des systèmes bipolaires ou dominés par des partis de notables (XIX^e siècle, France entre 1962 et 2017). En période de multipolarisation, la proportionnelle offre plus de stabilité, car elle élargit le spectre des coalitions possibles et instaure les conditions qui favorisent leur négociation.

En revanche, aucune étude ne corrobore l'existence d'une prétendue « culture politique » française rétive à la proportionnelle ou au compromis. La France est l'un des plus anciens régimes parlementaires d'Europe, et les coalitions y ont été nombreuses, sous la III^e et la IV^e République, au niveau national comme elles le sont encore dans les collectivités territoriales.

Des pays comme la Nouvelle-Zélande (passée à la proportionnelle en 1993) ou la Suisse (en 1919) ont adopté ce mode de scrutin sans qu'il en résulte de crise politique. Ce qui freine le changement, ce ne sont pas les cultures, mais les structures politiques, et notamment les partis, qui mettent du temps à adapter leurs stratégies à un nouveau contexte. Après l'introduction du suffrage universel direct pour la présidentielle en 1962, il a fallu dix ans pour que les partis prennent pleinement conscience du changement institutionnel. Il est donc absurde de juger les effets d'un changement de mode de scrutin à l'aune d'une seule élection.

COMMENT CHANGER DE MODE DE SCRUTIN ?

Charles de Gaulle et Michel Debré étaient en désaccord sur le mode de scrutin. Le premier était favorable à la proportionnelle en 1944, puis au majoritaire à deux tours. Le second prônait le majoritaire à un tour. Ils s'accordaient néanmoins sur un point essentiel : le mode de scrutin est un outil, donc potentiellement révisable eu égard au contexte. C'est pourquoi il ne figure pas dans la Constitution.

Le passage à une proportionnelle intégrale nationale relèverait donc d'une simple loi ordinaire.

Mais, notamment, s'il était décidé de supprimer les circonscriptions (ce que suppose une liste nationale), cela impliquerait sur certains aspects une loi organique (en particulier pour l'application de certaines inéligibilités). De manière générale, l'instauration d'un scrutin de liste gagnerait à être accompagnée d'un volet organique pour en organiser de façon plus aisée les modalités.

Il convient de noter qu'aucun principe constitutionnel ni aucune disposition organique n'empêche de modifier un mode de scrutin moins d'un an avant une élection. Il s'agit simplement d'une convention politique, qui a d'ailleurs déjà connu de nombreuses exceptions. Certes, l'article L. 567-1 A du code électoral semble l'interdire, mais il n'a qu'une valeur législative. Or, une loi ne peut limiter une autre loi, et le législateur est tout à fait libre d'y déroger.

LES BÉNÉFICES ATTENDUS DE LA PROPORTIONNELLE

CONTRIBUER À RÉSORBER LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION

Dire que la proportionnelle est plus représentative pourrait passer pour une tautologie, mais on a déjà constaté qu'il ne fallait pas confondre la structure d'un mode de scrutin et sa finalité. On peut ainsi concevoir des modalités de proportionnelle dont le degré de représentativité est faible. Il n'en

reste pas moins que les caractéristiques d'un scrutin de liste, nonobstant ses modulations, apparaissent favorables à une meilleure représentativité politique. Ses promesses à ce titre sont multiples :

- **Accroître la participation** : la proportionnelle favorise tendanciellement la participation électorale². Une étude portant sur 36 démocraties établies et stables, principalement de pays occidentaux, couvrant la période 1945-1996, montre que l'abstention est ainsi en moyenne inférieure de 7,5 points avec un scrutin proportionnel, une fois les autres facteurs isolés³. La participation est même plus élevée de 12 points chez les jeunes⁴. Dans une circonscription ancrée dans un camp politique, le réflexe d'une partie des électeurs est en effet de considérer que leur vote est inutile et ne changera pas la donne. La participation est plus élevée chez les jeunes, qui ont un rapport plus opportuniste au vote, là où les plus âgés peuvent considérer que voter relève d'un devoir. Les partis de leur côté n'ont pas intérêt à limiter leur campagne sur les parties les plus décisives du territoire, ce qui participe à une mobilisation plus large. Cette abstention par résignation pose un problème démocratique⁵. Dans une élection proportionnelle, l'expression du vote est plus largement considérée, et son utilité mieux perçue. Il faut noter que le rapport avec l'abstention demeure ambigu. On peut connaître au contraire localement une surmobilisation dans le cadre du scrutin majoritaire, en lien avec une logique clientéliste⁶. Cela explique que la participation peut pâtir d'un passage à la proportionnelle dans des démocraties en voie de construction ou dans des territoires fortement soumis à une logique notabiliaire.
- **Permettre l'égalité entre les électeurs** : la réflexion sur la proportionnelle ne naît pas historiquement d'une volonté de plus juste représentation partisane, mais d'une nécessité d'égalité entre les électeurs. Le découpage du territoire en circonscriptions implique en effet nécessairement un déséquilibre. Chaque circonscription ne peut contenir exactement le même nombre d'électeurs. La proportionnelle est ainsi pensée dès 1791 aux États-Unis, puis en Grande-Bretagne, d'abord pour atteindre le principe « un homme, une voix ». En France, dans le cadre du mode de scrutin actuel, un député dans la 2^e circonscription du Cantal représente 63 000 habitants contre 167 000 dans la 5^e circonscription de Loire-Atlantique.
- **Favoriser la parité** : la proportionnelle est ensuite le seul mode de scrutin permettant de façon effective d'imposer la parité. Le modèle français impliquant une alternance homme-femme dans les listes connaît des variantes plus souples, comme en Espagne, mais reste la manière la plus sûre d'assurer une représentation paritaire. Le mode de scrutin majoritaire ne peut lui que jouer sur des incitations financières aisément contournables. Le nombre de candidates présentées n'est en effet pas corrélé au nombre d'élus, en raison du caractère plus ou moins gagnable des circonscriptions.

2. Blais A. (2006), « What affects voter turnout? », *Annual Review of Political Science*, vol. 9 (1), p. 111-125 ; Geys B. (2006), « Explaining voter turnout. A review of aggregate-level research », *Electoral Studies*, vol. 25 (4), p. 637-663 ; Pilon D. (2007), *The Politics of Voting : Reforming Canada's Electoral System*, Toronto, Emond Montgomery ; Selb P. (2009), « A deeper look at the proportionality-turnout Nexus », *Comparative Political Studies*, vol. 42 (4), p. 527-548.

3. Lijphart A. (2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd éd., New Haven, Yale University Press.

4. *Youth participation in national parliaments*, (2016), Rapport de l'Union interparlementaire.

5. Kelsen H. (1997), *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, p. 336-337. Rousseau note encore : « Pour qu'une volonté soit générale, il n'est pas toujours nécessaire qu'elle soit unanime, mais il est nécessaire que toutes les voix soient comptées ; toute exclusion formelle rompt la généralité. » Rousseau J.-J., *Du contrat social*, Livre II, chapitre 2, édition de 1762.

6. Jacobs K. et Spierings N. (2010), « District magnitude and voter turnout: a multi-level analysis of self-reported voting in the 32 Dominican Republic districts », *Electoral Studies*, vol. 29 (4), p. 704-718.

Il est toutefois à noter que la parité appliquée de façon stricte implique de reconnaître aux partis une forte autorité sur les candidats, en prévoyant des listes verrouillées.

La crainte d'une domination trop forte des partis, souvent exprimée, trouve des solutions. La méthode du vote préférentiel, utilisée en Finlande, en est l'exemple le plus simple : l'électeur vote pour un candidat d'une liste donnée. Les sièges obtenus par le parti sont ensuite attribués aux candidats ayant obtenu le plus de votes individuels. Le vote préférentiel peut être combiné à un ordre de la liste, comme aux Pays-Bas ou en Autriche. Une partie des sièges de chaque liste est attribuée selon les votes individuels, une partie selon l'ordre de la liste. Le panachage, utilisé notamment en Suisse et au Luxembourg, offre encore plus de souplesse. L'électeur dispose d'autant de votes que de sièges à pourvoir et peut composer sa propre liste en mêlant des candidats de différents partis. Chaque voix accordée à un candidat bénéficie aussi à la liste dont il est issu, les sièges étant ensuite attribués selon les préférences exprimées. Enfin, en Irlande, le vote unique transférable permet à l'électeur de classer les candidats par ordre de préférence, qu'ils soient issus du même parti ou non. Les sièges sont alors attribués en fonction de ces classements, de manière à refléter une répartition proportionnelle. Laisser l'électeur libre du choix des candidats est donc possible dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel, mais s'oppose à l'application d'une parité stricte. C'est là un choix qu'aurait à trancher le législateur.

STABILISER LES INSTITUTIONS

Au-delà de la question de la représentativité, la proportionnelle laisse entrevoir la promesse d'une revitalisation de la vie démocratique.

- **La proportionnelle favorise l'adhésion aux institutions** : des études tendent à montrer que les citoyens se déclarent en général plus satisfaits de leur démocratie dans les modèles à la proportionnelle et les élus apparaissent plus réceptifs aux choix de l'électorat⁷. De manière générale, on observe une meilleure adhésion aux politiques publiques, toutes choses égales par ailleurs. Ces dernières connaissent également une plus grande continuité, car les alternances, moins brutales, induisent des ruptures moins franches dans l'action publique⁸. Les partis entrant souvent dans deux coalitions successives, on constate une meilleure projection des choix politiques dans le temps.

Dans un scrutin majoritaire, une majorité peut se construire sur une base électorale minimale. On considère souvent que les électeurs du second tour font alors un choix de raison entre deux options : le choix du moindre mal. Ce n'est que très partiellement vrai : on assiste beaucoup

7. Blais A. et Loewen P.J. (2007), « Electoral systems and evaluations of democracy », dans Cross W. (dir.), *Democratic Reform in New Brunswick*, Toronto, Canadian Scholars Press, p. 39-57 ; Blais A., Morin-Chassé A. et Singh S. (2017), « Election outcomes, legislative representation, and satisfaction with democracy », *Party Politics*, vol. 23 (2), p. 85-95 ; Plescia C., Blais A. et Högström J. (2020), « Do people want a "fairer" electoral system? An experimental study in four countries », *European Journal of Political Research* ; Lijphart A. (2012), *Patterns of Democracy*, op. cit.

8. Carter E., Farrell D. et Loomes G. (2024), *Electoral Systems: A Global Perspective*, Bloomsbury, Bloomsbury Academic, 3^e éd. p. 172.

plus souvent à un jeu de mobilisation différentielle. En 2017, 15,4 % des inscrits votent au premier tour des législatives (soit 32,33 % des votants) pour des candidats LREM-Modem. Ce score est à peine plus élevé au second tour (18,88 %). Toutefois, grâce à la démobilisation de l'opposition, ce pourcentage des inscrits a permis à LREM et au Modem de recueillir 49,12 % des votants au second tour et 60,3 % des sièges. Ainsi, le mode de scrutin actuel permet de former une majorité absolue en réunissant moins de deux électeurs sur dix. Dans un système proportionnel, une coalition doit généralement en convaincre plus du double. Ces électeurs ne peuvent alors considérer les politiques menées comme étrangères à leur vote, ce qui induit un soutien plus stable et un regard moins critique sur l'action gouvernementale.

- **Préserver le choix de l'électeur** : l'idée souvent avancée en France selon laquelle la proportionnelle serait peu démocratique n'est fondée sur aucune donnée empirique. Dans les pays où les parlements sont élus à la proportionnelle, les électeurs savent que l'intégralité d'un programme ne sera pas appliquée, et qu'un accord post-électoral devra être trouvé⁹. Pour autant, se sentent-ils floués ? Rien ne le prouve. Les alliances passées entre partis sont souvent pérennes d'une élection à l'autre, ce qui favorise également la stabilité des positions programmatiques des partis. Cela renforce leur crédibilité auprès des électeurs et permet une meilleure lisibilité des clivages politiques¹⁰.

Dans les négociations qui suivent les élections, les partis savent qu'ils peuvent être sanctionnés par leurs électeurs si l'accord conclu est perçu comme insatisfaisant. Les partenaires de coalition potentiels doivent donc rester acceptables. Les priorités des partis et de leur électeurat sont généralement mises en avant dans le programme de coalition. Si les points jugés essentiels par les électeurs sont intégrés à l'accord, ceux-ci n'ont pas le sentiment que leur vote a été trahi. Dans le cas contraire, le parti devra en rendre compte lors du scrutin suivant. Et, dès le début de la campagne, les partis savent qu'ils devront trouver des alliés après le vote, ce qui peut contribuer à rendre le combat électoral moins radical et moins conflictuel.

Le scrutin majoritaire induit quant à lui la formation d'alliances préélectorales, ce qui a pour effet de rigidifier le système politique. En effet, un candidat élu dans le cadre d'une alliance voit sa marge de manœuvre restreinte après l'élection : en changer implique un risque politique important. Lorsqu'aucune de ces alliances ne parvient à obtenir une majorité absolue, le scrutin majoritaire devient une source d'instabilité, car il rend plus coûteuse pour les partis la formation de coalitions postélectorales. Or en période de non-bipolarisation, ce mode de scrutin ne donnant pas de majorité de façon évidente, il peut alors être considéré comme très défavorable à la gouvernabilité.

9. Gallagher M., Laver M. et Mair P. (2006), *Representative Government in Modern Europe*, 4^e éd., New York, McGraw-Hill ; Vowles J. (1999), « Rascals and PR: How Pinto-Duschinsky stacked the deck », *Representation*, vol. 36 (2), p. 137-142.

10. Milner H. (2014), « Does proportional representation boost turnout: a political knowledge-based explanation », Université de Montréal.

- **Pas d'impact sur la polarisation politique** : on ne constate en revanche pas d'impact clair du mode de scrutin sur la polarisation partisane¹¹. Dans les systèmes majoritaires, la nécessité de rassembler une majorité autour d'un candidat tend à modérer les discours. Mais les systèmes proportionnels peuvent, eux aussi, favoriser des alliances centristes. Cela étant, dans les coalitions issues de la proportionnelle, les partis les plus polarisés – souvent plus mobilisateurs – peuvent obtenir davantage de concessions en échange de leur soutien. À l'inverse, le scrutin majoritaire encourage le vote utile, souvent au profit des partis centristes. Toutefois, la proportionnelle tend également à fragmenter le centre, où les partis intégrés dans des coalitions hétérogènes cherchent à maximiser leur influence par des négociations en petits blocs. Enfin, la critique fréquente selon laquelle la proportionnelle aurait favorisé le nazisme est historiquement fautive : avec un scrutin majoritaire, le NSDAP aurait obtenu, à lui seul, la majorité absolue ; ce dès 1932. En définitive, les travaux existants ne permettent pas de conclure à une relation directe, positive ou négative, entre le mode de scrutin et le succès de formations dites extrémistes ou populistes.

LES DÉFIS POSÉS PAR LA PROPORTIONNELLE

FORMER DES MAJORITÉS

La proportionnelle ne produit pas en elle-même d'instabilité gouvernementale¹². Si l'on considère uniquement la durée de fonction du président de la République, la France affiche une stabilité relative sous la V^e République, avec une moyenne de cinq ans. Elle est comparable à celle d'un chef de gouvernement en Autriche ou aux Pays-Bas, et supérieure à celle du Royaume-Uni ou du Danemark qui est de quatre ans. Elle est cependant moins longue que pour la Suède, l'Espagne ou l'Allemagne, où les chefs de gouvernement durent entre cinq ans et demi et plus de huit ans. Angela Merkel a ainsi connu quatre présidents français. Il faut toutefois noter que ces moyennes ne prennent pas en compte l'évolution des effets du mode de scrutin depuis 2022 en France, qui induisent une bien plus grande instabilité gouvernementale. Le mode de scrutin majoritaire ne réduit pas, non plus, en lui-même, le nombre de partis présents au Parlement¹³. Il y a aujourd'hui onze groupes politiques à l'Assemblée nationale, contre sept en Allemagne, six en Suisse ou cinq en Autriche.

Si la proportionnelle permet de former des majorités, c'est que ses modalités sont variables. Il reste à équilibrer ses facteurs de rationalisation pour que l'obsession de la gouvernabilité ne défigure pas le mode de scrutin au point de ne plus le rendre du tout représentatif.

11. Adams J.-F. et Rexford N.-J., (2018), « Electoral systems and issue polarization », dans *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, p. 246-262.

12. Gallagher M., Laver M. et Mair P., (2000), *Representative Government in Modern Europe*, 4^e ed., New York, McGraw-Hill ; Lijphart A. (2012), *Patterns of Democracy*, op. cit. ; Powell G. et Bingham J. (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, CT, Yale University Press.

13. Carter E., Farrell D. et Loomes G. (2024), *Electoral Systems: A Global Perspective*, op. cit., p. 164-166.

- **Le seuil de représentation** : il s'agit du seuil en deçà duquel les partis ne sont pas représentés. Trop bas, comme aux Pays-Bas où il est de 1 %, ou en Israël à 3,25 %, un seuil entraîne une très forte division du Parlement. Trop haut, comme en Turquie, où il était de 10 % et est tombé à 7, ce qui reste très haut, il écarte de la vie politique nombre de formations. On peut toutefois noter des instruments de correction intéressants, comme celui mis en place naguère pour l'élection de la *Douma*. Le seuil, de 7 %, était caduc si les partis représentés après son application pesaient moins de 60 % des voix. Autre modalité, cette fois appliquée en France : un seuil conditionné à un second tour d'élection. Cela évite que des voix soient « perdues » lors du vote pour des partis n'atteignant pas le seuil. Ainsi, aux élections régionales, les sièges sont répartis au second tour entre les listes ayant fait, avant ou après fusion, au moins 10 % au premier. De manière plus simple, un seuil de 5 % en Allemagne, qui est aussi celui retenu en France pour les élections européennes, semble adapté à la configuration actuelle des partis.
- **Le nombre de sièges à pourvoir par circonscription** : plus les circonscriptions d'élection ont de sièges en jeu – ce que l'on appelle la magnitude – plus l'effet proportionnel est fort¹⁴. À rebours, de petites circonscriptions induisent un effet de rationalisation. Certains auteurs qualifient même la proportionnelle dans ce cadre de semi-proportionnelle¹⁵. En France, la circonscription retenue historiquement est le département. Elle pose des problèmes fondamentaux en ce que l'inégalité de population entre les différents départements modifie profondément la nature du scrutin. En Lozère ou en Creuse, où un seul siège est à pourvoir, l'application d'un tel mode de scrutin s'apparente à un scrutin majoritaire à un tour. Dans les grandes métropoles, l'effet proportionnel est plus évident. Sans mécanisme pour compenser les écarts de proportionnalité entre départements, les seuils variables relatifs au nombre de sièges induisent des stratégies d'alliance préélectorale et des logiques de vote différentes dans chaque département. Cela rend ce mode de scrutin particulièrement complexe quand le paysage électoral est composé de nombreux partis. Enfin, et peut-être surtout, les alliances préélectorales entre partis dans les départements comptant peu de députés sont difficiles à rompre. La gauche, par exemple, aurait du mal à remporter des sièges sans alliance dans les départements n'élisant que deux ou trois députés. Les députés ainsi élus auraient par suite du mal à s'affranchir de ces alliances. On échoue donc à fluidifier les coalitions et à renforcer la stabilité du régime. Il est à noter que d'autres facteurs interviennent. En Espagne, la proportionnelle par région a ainsi stimulé l'existence et la représentation de multiples formations régionalistes, participant à la très forte division des Cortès.

14. Lachat R., Blais A. et Lago I. (2015), « Assessing the mechanical and psychological effects of district magnitude », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol. 25 (3), p. 284-299 ; Lijphart A. (2012), *Patterns of Democracy*, op. cit. ; Rae D. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, CT ; Yale University Press, p. 112.

15. Katz R., « The single transferable vote and proportional representation », in Lijphart A. (1984), et Grofman B. (dir.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger, p. 135-145 ; Taagepera R. et Shugart M. (1989), *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, CT, Yale University Press.

- **La répartition des restes** : l'attribution des sièges se fait au quotient. S'il y a dix sièges, le seuil théorique pour en obtenir un est de 10 %. Toutefois, les sièges restant à pourvoir doivent faire l'objet d'une méthode de répartition. Celle du plus fort reste implique que le siège restant est obtenu par la liste qui dispose du plus de voix restantes après que chaque 10 % obtenu lui ont conféré de droit un siège. Cette méthode favorise plutôt les petites listes. La méthode de la plus forte moyenne conduit à attribuer le siège à la liste dont la moyenne de voix pour chaque siège déjà obtenu est la plus importante. Cela favorise plutôt les grandes listes. Des variantes plus justes existent, notamment la méthode de Sainte-Laguë. Dans tous les cas, la répartition des restes représente un enjeu décroissant avec la magnitude de l'élection. Avec des listes nationales, les restes à distribuer sont infimes et ne jouent que sur une poignée de sièges. En revanche, avec de petites circonscriptions, comme les départements, elle joue un rôle très important.
- **La prime majoritaire** : la prime majoritaire correspond à un nombre de sièges acquis à la formation arrivée en tête. Ce nombre est variable. En France, il est de 25 % pour les élections régionales, de 50 % pour les élections municipales ; permettant d'obtenir à coup sûr des majorités pléthoriques. Une prime majoritaire supérieure à 10 % pose toutefois de réels problèmes de représentativité. En Grèce, elle demeure, après une réforme ponctuelle, de 50 sièges. Si elle n'est pas modérée par un second tour, une prime majoritaire peut contraindre aux alliances préélectorales et inciter au vote utile, influençant ainsi le résultat avant même l'adjonction de la prime. Plusieurs variations existent. Un pourcentage minimal de voix peut être exigé pour qu'un parti puisse prétendre à la prime. Celle-ci peut aussi être accordée non à un parti, mais à une coalition, comme dans la loi électorale italienne de 2015 dite *Italicum*. Les partis s'affrontent, ce qui permet de jauger le rapport de force entre eux. Les listes pouvant gouverner ensemble peuvent toutefois s'apparenter, et si leur total atteint un certain seuil – 45 % – les sièges suffisants pour disposer d'une majorité leur sont accordés. Cette modalité a l'avantage de favoriser les coalitions stables et d'éviter que des partis charnières monnayent chèrement leur soutien.

MAINTENIR UN ANCRAGE LOCAL

Le manque d'ancrage des députés à la proportionnelle représente l'une des critiques les plus fréquemment portées à ce mode de scrutin. La proportionnelle rend le parlementaire moins représentant des intérêts locaux que des idées portées par le parti¹⁶. Le phénomène s'accroît avec les grandes circonscriptions, même si l'investissement sur le terrain peut représenter un avantage en permettant de faire la différence au sein même du parti et d'apparaître comme un candidat crédible¹⁷.

16. Önnudóttir E. et von Schoultz A., (2021), « Candidates' representational roles », in De Winter L., Karlsen R. et Schmitt H. (dir.) *Parliamentary Candidates between Voters and Parties: A Comparative Perspective*, Abingdon, Routledge, p. 120-141.

17. Carey J. et Soberg Shugart M. (1995), « Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas », *Electoral Studies*, vol. 14, (4), p. 417-439.

C'est une question réelle, qui connaît toutefois des solutions, dont certaines s'avèrent peu adéquates, d'autres plus intéressantes.

- **De petites circonscriptions** : la méthode en règle générale choisie en France est celle d'une faible magnitude de la circonscription électorale, en privilégiant notamment le département. L'ancrage est maintenu, notamment en zone rurale, où le peu de députés aujourd'hui élus conduit *de facto* à des circonscriptions assez vastes avec le mode de scrutin majoritaire actuel. En revanche, on a déjà dit combien ce cadre pouvait se révéler dysfonctionnel du point de vue de la représentativité et de l'inintelligibilité du mode de scrutin due aux seuils variables dans les petites circonscriptions. Un échelon intéressant pourrait être la région, mais il est sans doute trop vaste pour représenter un ancrage sérieux. Un échelon interdépartemental pourrait également être pertinent. Si l'on maintient le cadre départemental, une solution peut être trouvée dans les pays scandinaves ou en Autriche. Pour compenser la distorsion, une part des sièges y est attribuée, dans chaque circonscription, en fonction des résultats obtenus à l'échelle nationale, garantissant ainsi une proportionnalité globale. Un mode de scrutin similaire fut utilisé une fois en France pour l'élection constituante du 2 juin 1946 avec la loi électorale du 13 avril 1946 relative à l'élection des députés¹⁸.
- **La dose de proportionnelle** : très à la mode en France, la dose de proportionnelle est l'archétype de la mauvaise idée. Pour le comprendre, il faut saisir l'une des caractéristiques du mode de scrutin majoritaire. Plus les circonscriptions sont grandes, plus elles donnent tendanciellement le même résultat. En effet, plus une circonscription est vaste, moins elle témoigne d'une singularité sociodémographique. En baissant le nombre de députés élus au scrutin majoritaire, on obtient de plus vastes circonscriptions et donc une assemblée bien moins représentative. La mise en place d'une dose de proportionnelle de 10 %, comme le proposait Emmanuel Macron en 2018, ne venait ainsi que corriger l'effet de la fusion des circonscriptions nécessaire pour la créer¹⁹. Plus la dose est importante, plus les circonscriptions sont vastes. Sauf à augmenter le nombre de députés de façon substantielle, rendre l'Assemblée plus représentative par une dose de proportionnelle revient à vouloir résoudre le problème de la quadrature du cercle.
- **Le fléchage** : c'est la méthode utilisée en Suisse ou aux élections régionales en France. Les listes de candidats aux élections régionales sont établies au niveau régional, mais organisées en sections départementales ; chaque département de la région ayant sa propre section. Le nombre de candidats par section est proportionnel à la population départementale. Les départements de moins de 100 000 habitants disposent d'au moins deux conseillers régionaux, ceux de 100 000 habitants

18. Loi n° 46-679 du 13 avril 1946 relative à l'élection des députés de la France métropolitaine, des départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion, de la Guyane et de l'Algérie, *Journal officiel*, n° 89, 14 avril 1946, p. 3 126.

19. Ehrhard T. et Rozenberg O., (2018), « La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante », LIEPP Working Paper, n° 75, février.

ou plus en ont au moins quatre. Dans certains cantons suisses, l'élection est organisée dans de grandes circonscriptions, puis les sièges sont répartis entre chaque parti au sein de sections locales. Une telle modalité pourrait être envisagée en France pour des listes régionales ou nationales. La désignation par sections serait plus simple à mettre en œuvre que l'instauration de conditions de résidence, comme c'est le cas pour les élections régionales en France. En effet, le député ne représentant juridiquement pas un territoire mais la nation, restreindre le droit d'éligibilité à un critère de résidence serait, dans le cadre d'une élection législative, probablement inconstitutionnel.

- **La proportionnelle compensatoire** : à ne pas confondre avec la dose de proportionnelle, la proportionnelle compensatoire est notamment pratiquée en Allemagne et fut longtemps défendue en France par la SFIO à la suite de Léon Blum. De l'autre côté du Rhin, les électeurs ont deux bulletins. Avec le premier, ils élisent au scrutin majoritaire à un tour un député dans le cadre d'une circonscription. Avec le second, ils votent pour un parti. Tous les partis qui ont obtenu plus de 5 % au niveau national ou qui peuvent revendiquer trois députés élus au scrutin majoritaire sont représentés à la mesure de leur score lors du second vote. Leurs parlementaires sont d'abord pris sur le nombre de députés élus au scrutin majoritaire, puis sur des listes destinées à compenser l'écart restant. Ainsi, si le SPD obtient 20 % des suffrages, soit 120 sièges sur 630, et a obtenu 100 élus au scrutin majoritaire, 20 députés seront pris sur les listes.

Imaginée par Léon Blum en 1926, puis théorisée par le socialiste Étienne Weill-Raynal, une variante française fut reprise dans le programme socialiste de 1972 et timidement proposée par François Mitterrand au début des années 1990. Étienne Weill-Raynal avait imaginé un système mixte composé de 332 sièges élus au scrutin majoritaire à un tour, complétés par 212 sièges répartis sur le fondement du score national du parti, soit un total de 544 députés. Contrairement au modèle allemand, ce dispositif n'intègre pas de liste complémentaire. Les sièges obtenus de façon compensatoire seraient attribués aux meilleurs perdants, c'est-à-dire aux candidats non élus ayant obtenu les pourcentages de voix les plus élevés. Ce mécanisme visait notamment à répondre à une critique fréquente du modèle allemand : la distinction entre deux catégories de députés.

*

Débat ancien en France, la question du mode de scrutin est souvent réduite à des caricatures ou à des postures partisans, presque religieuses, autour du mythe d'une « culture politique » qui imposerait un mode de scrutin définitif dans chaque pays. Alors que le Premier ministre engage

des consultations sur l'éventualité d'un retour à la proportionnelle, il est temps d'aller au-delà des réflexes idéologiques pour évaluer ses atouts et ses limites, et surtout ses modalités concrètes.

Instrument de rénovation démocratique, la proportionnelle peut favoriser le compromis, améliorer la représentativité politique, y compris par le renforcement de la participation, garantir la parité, et peut contribuer à une plus grande stabilité institutionnelle. Bien calibrée, elle permet aussi de répondre aux critiques qui lui sont traditionnellement adressées, en particulier l'absence de majorité claire ou le déficit d'ancrage local des élus.

À l'heure où la France fait face à un double défi – celui du désenchantement démocratique et de l'efficacité de l'action publique –, la réforme du mode de scrutin peut constituer une réponse politique forte. Elle peut redonner du sens à la représentation et restaurer la capacité de gouverner. Il est temps d'ouvrir ce débat, lucidement et sans tabou.

BENJAMIN MOREL



**HAUT-COMMISSARIAT
AU PLAN**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

La *Collection du Plan* publie des contributions originales sur une thématique donnée en vue d'éclairer le débat public. Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.