HAL open science

L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?

Sylvain Brouard

▶ **To cite this version:**

Sylvain Brouard. L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?. LIEPP Policy Brief, 2019, 39. hal-03457610

HAL Id: hal-03457610

https://sciencespo.hal.science/hal-03457610v1

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

LIEPP policybrief

SciencesPo #39

mars 2019

L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?

par Sylvain Brouard

sylvain.brouard@sciencespo.fr

Sylvain Brouard est directeur de recherche au CEVIPOF (Sciences Po) et chercheur affilié au LIEPP (Sciences Po).

RÉSUMÉ

Concrétisant les annonces du président de la République devant le Congrès en juillet 2017, les projets de loi organique et de loi ordinaire présentés en Conseil des ministres, le 23 mai 2018 propose l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle aux élections législatives pour 15% des sièges de députés à pourvoir, couplée à une réduction de 30% du nombre de députés et de sénateurs. Après avoir été repoussées, ces réformes sont de nouveau évoquées. La présente note évalue leurs effets sur la répartition des sièges entre les départements et la proportionnalité de la représentation politique au Sénat et à l'Assemblée nationale.

ABSTRACT

Implementing the announcements of the President of the Republic to the Congress in July 2017, the projects of organic law and ordinary law presented to the Council of Ministers on May 23, 2018 propose the introduction of a dose of proportional representation in legislative elections for 15 % of seats of deputies coupled with a reduction of 30% of the number of deputies and senators. After being delayed, these reforms are again on the agenda. This note assesses their effects on the distribution of seats among departements and on the proportionality of political representation in the Senate and the National Assembly.

** L'auteur adhère à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'a déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.*

Comment citer cette publication :
Sylvain Brouard, **L'introduction de la proportionnelle et la réduction de la taille des assemblées parlementaires vont-elles vraiment améliorer la proportionnalité de la représentation ?**, *LIEPP Policy Brief*, n°39, 2019-03-08.

Le 3 juillet 2017, le président de la République proposait devant le Congrès réuni à Versailles que *« le Parlement soit élu avec une dose de proportionnelle pour que toutes les sensibilités y soient justement représentées »*. Si la notion de juste représentation peut être entendue de multiples manières et prêter à discussion, il ne fait pas de doute qu'a minima la réforme du mode de scrutin législatif a pour ambition d'augmenter la part des partis minoritaires dans la représentation parlementaire. Pour ce faire, le 4 avril 2018, Edouard Philippe, Premier ministre, a annoncé l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle aux élections législatives pour 15% des sièges de députés à pourvoir. Cette innovation est couplée avec *« une réduction de 30% du nombre de députés et de sénateurs dans des conditions qui garantissent la représentation de tous les départements et territoires »*. Les projets de loi organique et de loi ordinaire présentés en Conseil des ministres, le 23 mai 2018, précisent les modalités de la réforme de la représentation parlementaire. Après avoir été repoussée, cette réforme est de nouveau évoquée comme l'une des réponses aux revendications des « gilets jaunes », qui pourrait même faire l'objet d'un référendum en 2019.

1. La nouvelle répartition territoriale des parlementaires

1.1. Mode de répartition des parlementaires

Le nombre d'unités entre lesquelles il convient de répartir les parlementaires n'est pas modifié par les projets de loi existants. Historiquement, la répartition du nombre de parlementaires entre département et unités assimilées s'est opérée par tranche.

La répartition des sièges sénatoriaux s'est effectuée initialement en suivant la règle de la « tranche progressive » mise en œuvre en 1948 et en augmentant progressivement le nombre de sièges de sénateurs (ou en réutilisant ceux supprimés à l'occasion de la décolonisation). L'article 5 de la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 stipulait qu' *« il est attribué à chaque département un siège de conseiller jusqu'à 151 000 habitants et, ensuite, un siège par 250 000 habitants ou fraction de 250 000 habitants »*. En 1966, 1976 et 2003, la répartition des sièges s'est opérée selon les mêmes modalités avec comme seule modification l'abaissement de la première tranche à 150 000 habitants. Une telle approche n'est plus possible avec une réduction de 30% du nombre de sénateurs. Cette méthode aboutit en outre à une situation paradoxale : la Creuse est représentée par un député parmi 577 mais par deux sénateurs parmi 348.

Depuis la loi électorale du 16 juin 1885, un mode d'allocation des sièges par tranche est également appliqué pour répartir les sièges de députés entre départements : l'allocation par « tranche fixe ». Lors du dernier redécoupage des circonscriptions législatives, en 2010, il fut déclaré conforme à la constitution. La commission consultative prévue par l'article 25 de la constitution pour tout projet de modification de la répartition des sièges de députés et de sénateurs ou de délimitation des circonscriptions a estimé que la méthode dite de la « tranche » était *« la meilleure synthèse entre une règle de calcul reposant sur des critères exclusivement démographiques et une approche tenant également compte de la réalité historique et humaine »*. Son utilisation est donc légitime pour répartir les sièges de parlementaires *« dans des conditions qui garantissent la représentation de tous les départements et territoires »*. Nous appliquerons donc cette méthode d'allocation des sièges par tranche à la fois pour le Sénat [1] et pour l'Assemblée nationale.

Cette méthode, également dénommée "méthode d'Adams", est celle qui attribue un nombre de sièges correspondant à l'arrondi au nombre supérieur du quotient. Ainsi, pour un diviseur fixé à 241 000 habitants, si trois départements comptent respectivement 100 000, 241 001 et 723 000 habitants, ils obtiennent respectivement un siège (le quotient est égal à 0,42), deux sièges (car le quotient est strictement supérieur à 1) et 3 sièges (le quotient est précisément égal à 3). Il est important de noter que dans cette méthode, le diviseur n'est pas déterminé par la division de la population totale à représenter par le nombre de sièges à pourvoir. En effet, un tel diviseur ne permet pas d'atteindre exactement le nombre de sièges total désiré. Un diviseur modifié est donc fixé de telle sorte qu'il permette d'obtenir le nombre souhaité de sièges étant donné la répartition de la population par département.

1.2. Simulation de la nouvelle répartition des sièges à l'Assemblée nationale

Pour 343 sièges de députés (hors liste nationale) à répartir dans les 107 départements et unités assimilées existantes dont la population totale à représenter est estimée en 2018 à 69 674 344 [2], le diviseur a pour valeur 241 000.

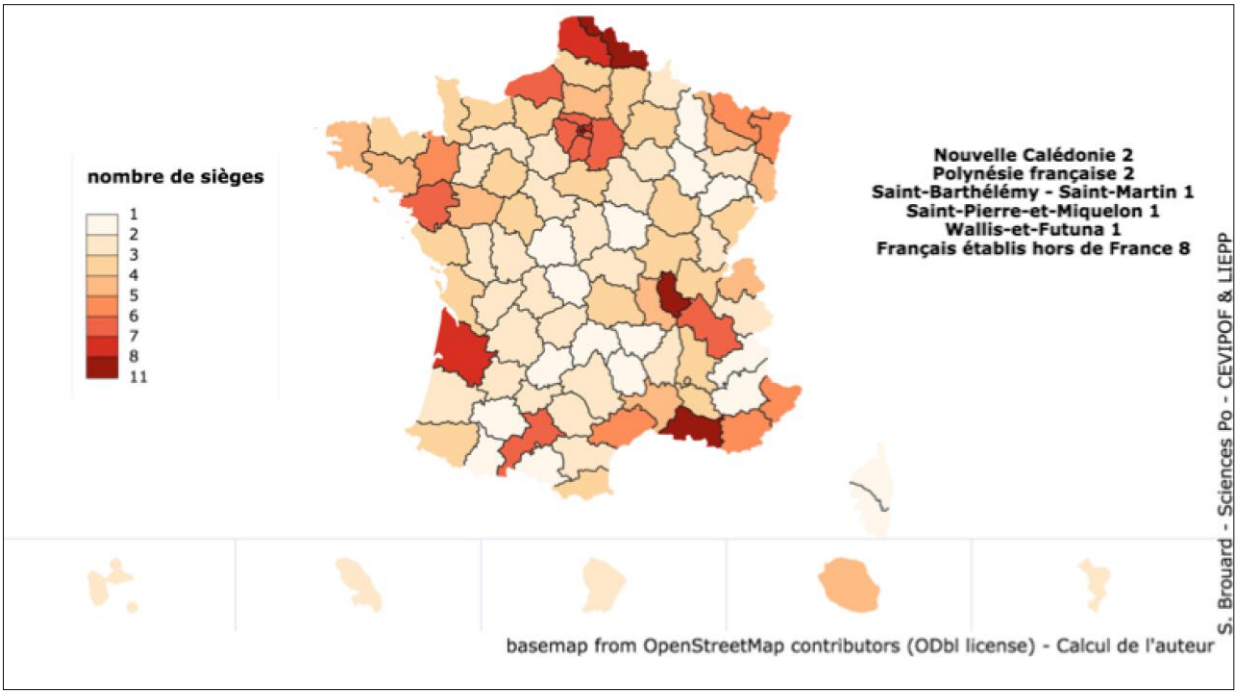
Les cartes 3 et 4 présentent respectivement la répartition des sièges par département [3] ainsi que de ceux supprimés.

[1] La méthode utilisée dans notre simulation diffère donc de celle mise en œuvre par Public Sénat. Il y a une variation dans la répartition d'un siège dans 23 départements et de 3 pour les Français issus de l'étranger. Puisque le Conseil constitutionnel considère que l'attribution des sièges de parlementaire doit se faire « sur des bases essentiellement démographiques », nous n'avons pas, en particulier, utilisé une méthode spécifique pour déterminer le nombre de sièges alloués à la représentation des Français de l'étranger.

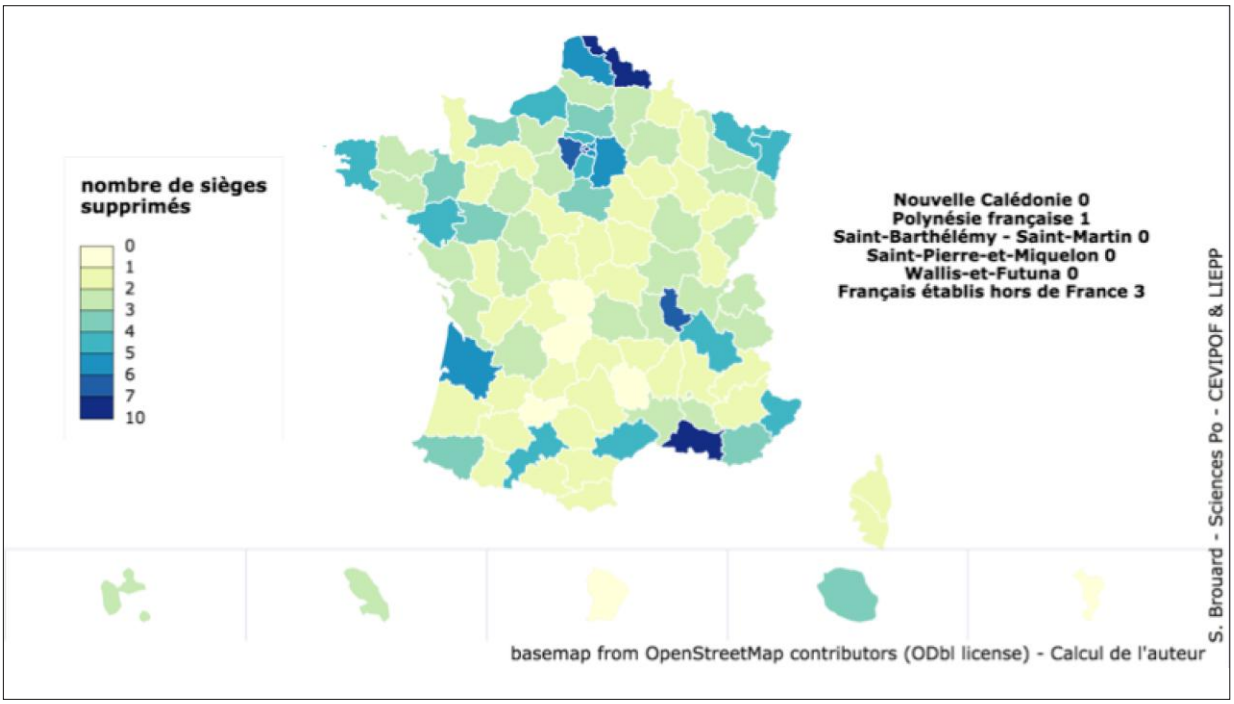
[2] La population totale à représenter a été calculée à partir des estimations de l'INSEE de la population dans les départements français au 1er janvier 2018, de la dernière estimation disponible de la population dans les collectivités d'outre-mer et du nombre d'inscrits sur le registre consulaire au 1er janvier 2018.

[3] La modification du nombre de départements et unités assimilées dans la répartition ou de la population à représenter dans ceux-ci modifie le diviseur et la répartition finale des sièges.

Carte 1. Simulation de la répartition départementale des sièges de députés suite à une baisse de 30% du nombre de parlementaires [4]



Carte 2. Simulation de la répartition départementale des sièges de députés supprimés suite à une baisse de 30% du nombre de parlementairess [5]



[4] Précisément, le nombre de sièges, non détaillé sur la carte, est de 9 pour les Bouches-du-Rhône, 11 pour le Nord, 9 pour Paris et 8 pour le Rhône.

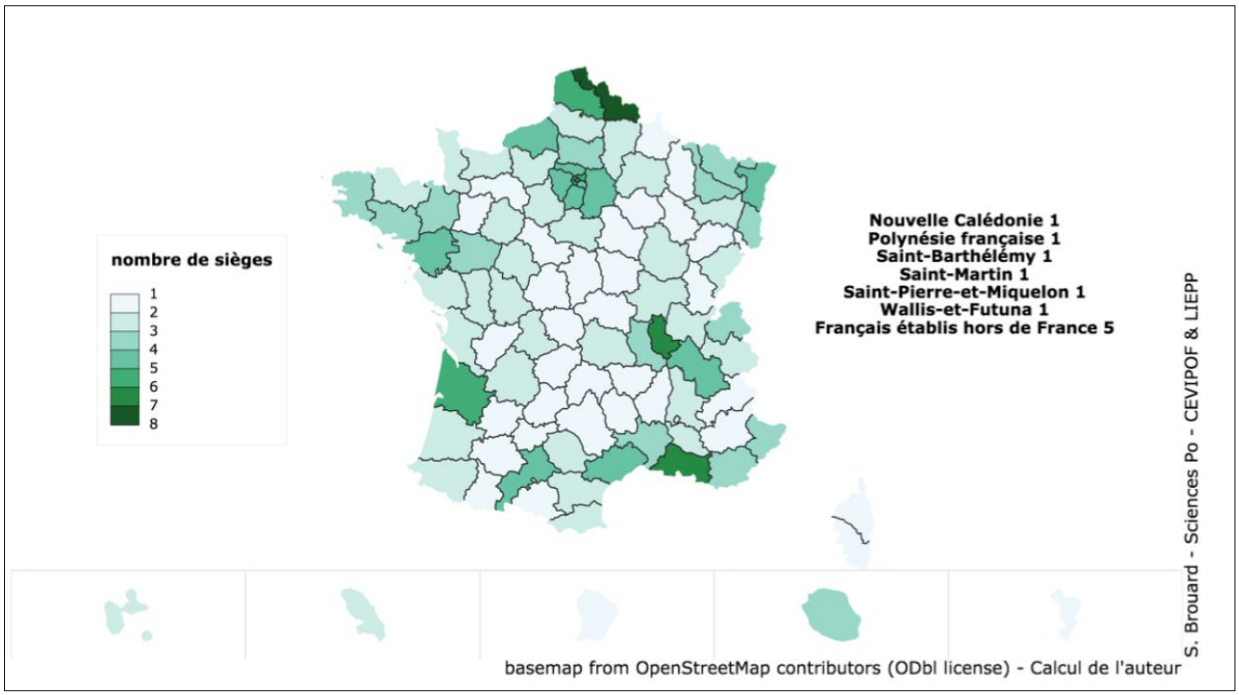
[5] Précisément. le nombre de sièges supprimés, non détaillés sur la carte, est de 7 pour les Bouches-du-Rhône, 10 pour le Nord et 9 pour Paris.

1.3. Simulation de la nouvelle répartition des sièges au Sénat

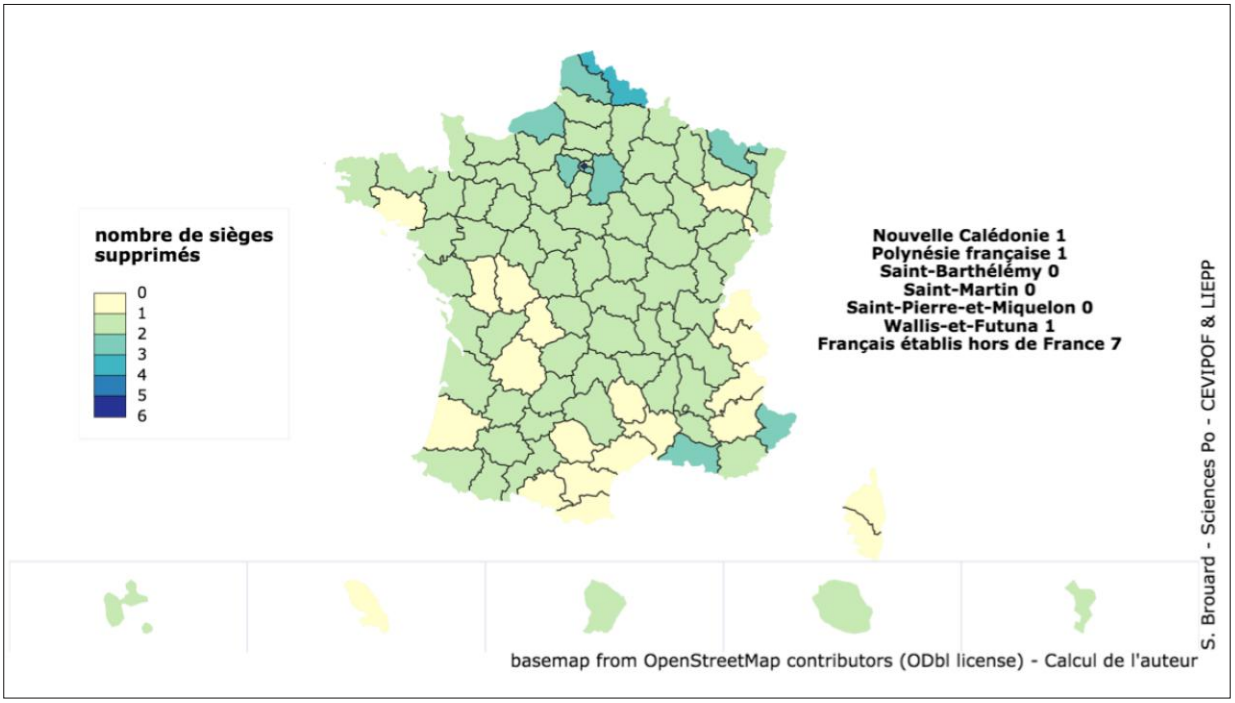
Pour 244 sièges de sénateurs à répartir dans les 108 départements et unités assimilées existantes dont la population totale à représenter est estimée en 2018 à 69 674 344, le diviseur a pour valeur 364 500.

Les cartes 3 et 4 présentent respectivement la répartition des sièges par département ainsi que de ceux supprimés [6].

Carte 3. Simulation de la répartition départementale des sièges sénatoriaux suite à une baisse de 30% du nombre de parlementaires



Carte 4. Simulation de la répartition départementale des sièges de députés supprimés suite à une baisse de 30% du nombre de parlementaires



[6] La modification du nombre de départements et unités assimilées dans la répartition ou de la population à représenter dans ceux-ci modifie le diviseur et la répartition finale des sièges.

2. Les effets au Sénat

Une chambre du Parlement, le Sénat, est déjà élue avec une forte dose de proportionnelle : ce mode de scrutin est en vigueur dans 56 circonscriptions sénatoriales (départements, collectivités d'outre-mer et représentation des Français de l'étranger) dont proviennent 73% des sénateurs actuels. La réduction du nombre de sénateurs de 348 à 244 implique mécaniquement une diminution du nombre de sénateurs par circonscription. La simulation de la répartition des 244 sièges entre les 108 circonscriptions existantes, selon la méthode de répartition par tranche (dite méthode d'Adams) en vigueur en France, permet d'en mesurer précisément l'effet sur le poids respectif des modes de scrutin sénatoriaux.

" Au Sénat, la réforme proposée se traduit par un recul significatif du poids de la proportionnelle "

L'affaiblissement induit du recours à la proportionnelle au Sénat est sans équivoque : en l'état du mode de scrutin sénatorial, seules 34 circonscriptions sénatoriales, dotées d'au moins 3 sièges de sénateurs, conserveraient le scrutin proportionnel, ce qui représenterait 56% des sièges. En somme, au Sénat, la réforme proposée se traduit par un recul significatif du poids de la proportionnelle, et ce quel que soit l'indicateur utilisé puisqu'elle entraîne une baisse de 17 points de la part des sièges de sénateurs élus à la proportionnelle et de 21 points de la proportion de départements appliquant ce mode de scrutin.

Au final, la représentation globale des sensibilités au Sénat, qui s'est notablement améliorée durant la dernière décennie, se dégraderait considérablement. Effet collatéral de la réforme, la féminisation, toujours insuffisante mais croissante au Sénat, serait également mise en péril puisqu'elle s'est faite très majoritairement à travers l'obligation de parité dans le cadre du scrutin de liste à la proportionnelle. Mais cette dégradation aurait également une dimension territoriale : le pluralisme de la représentation sénatoriale au sein des départements et collectivités d'outre-mer – rare avec 2 sénateurs élus au scrutin majoritaire – est impossible, par définition, dans ceux dotés d'un seul siège, qui passeraient de 11 à 41.

3. Les effets à l'Assemblée nationale

Au regard de l'objectif explicite de la réforme, l'amélioration de la représentation des différentes sensibilités à l'Assemblée nationale compense-t-elle ou excède-t-elle sa dégradation au Sénat ? Outre les 61 sièges élus à la proportionnelle au niveau national, 8 députés représentant les Français établis hors de France seraient aussi élus à la proportionnelle. Cependant, la réduction importante (40%) du nombre de sièges pourvus au scrutin majoritaire à deux tours, dans un même cadre géographique, va automatiquement renforcer la prime majoritaire dont bénéficie, dans ce mode de scrutin, le parti ou la coalition de partis rassemblant le plus de voix au premier tour. Selon la même logique que pour le Sénat, l'illustration la plus simple est celle des 16 départements qui comptent deux députés aujourd'hui et n'en auraient plus qu'un avec la diminution du nombre de sièges. Dans la moitié d'entre eux, les deux députés étaient de sensibilités différentes. Après la réforme, ce ne sera évidemment plus le cas. En outre, si l'on projette les résultats électoraux des élections législatives de 2017 dans 16 circonscriptions départementales uniques, les 29,2 % des suffrages exprimés recueillis au premier tour par la République en Marche permettrait d'obtenir 63% des députés dans ces 16 départements alors qu'en juin 2017, cette part était « seulement » de 44%. Les détails du mode d'élection des 61 sièges à la proportionnelle sont maintenant connus : chaque électeur disposera, de fait, de deux bulletins de vote au premier tour, l'un pour le vote dans sa circonscription, et l'autre pour le vote au niveau national. Ces derniers sièges seront attribués, de manière parallèle, à la plus forte moyenne et avec un seuil de représentation de 5%.

" La réduction importante du nombre de sièges pourvus au scrutin majoritaire à deux tours, dans un même cadre géographique, va automatiquement renforcer la prime majoritaire "

Le diable se situe dans les détails et, en l'espèce, il est difficile d'adopter une représentation proportionnelle défavorisant plus les partis minoritaires que celle choisie. Par conséquent, l'effet majoritaire propre à la réduction du nombre de sièges ne sera pas compensé et la représentation des sensibilités à l'Assemblée nationale pâtira de la réforme.

4. Conclusion

A ce stade, la concomitance de la réduction de la taille des assemblées parlementaires et des caractéristiques du mode de scrutin proportionnel choisi aura des effets contraires à l'objectif annoncé dans les deux chambres du Parlement. Comment éviter un résultat inverse à celui recherché en modifiant seulement à la marge les paramètres annoncés de la réforme ? Pour l'Assemblée nationale, la piste la plus prometteuse est d'adopter une répartition compensatoire des 61 sièges sur la base d'un premier tour multifonction tel que proposé dans le rapport de Terra Nova *"Une dose de*

proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?" [7]. Au niveau national, les sièges seraient répartis entre les partis en proportion de leur sous-représentation et attribués, au sein des partis, aux candidats non-élus qui ont obtenu les meilleurs scores au premier tour. Dans ce système, outre que l'ensemble des députés aurait un lien territorial fort, les partis bien représentés ou surreprésentés parmi les députés élus au scrutin majoritaire (par rapport à une représentation théorique à la proportionnelle), en l'occurrence le Modem et la République en Marche en 2017, n'obtiendraient aucun siège à la proportionnelle. Jusqu'à aujourd'hui, les partis qui se sont succédés au pouvoir n'ont jamais accepté un tel sacrifice au profit des partis sous-représentés et, en particulier, de son premier bénéficiaire probable, le Front National. Pour le Sénat, abaisser l'utilisation du scrutin proportionnel aux départements élisant deux sénateurs aboutirait à ce que 62% des circonscriptions et 83% des sénateurs soient élus selon ce mode. Dans les départements à 2 sénateurs, le pluralisme serait assuré tant que la liste de tête ne rassemblerait pas plus de deux fois le nombre de voix de la seconde liste du même parti... Une telle modification impliquerait, sans nul doute, une absence de majorité absolue au Sénat. Cependant, compte tenu du rôle de la chambre haute sous la Vème République, une telle hypothèse ne serait pas de nature à bloquer le fonctionnement des institutions.

" la concomitance de la réduction de la taille des assemblées parlementaires et des caractéristiques du mode de scrutin proportionnel choisi aura des effets contraires à l'objectif annoncé dans les deux

Ainsi, dans le cadre de la réforme proposée, le choix des ajustements possibles *« pour que toutes les sensibilités (…) soient justement représentées »* au Parlement est restreint et, surtout, nécessite une bonne dose d'audace et de désintéressement, ce qui n'a jamais été le fort des acteurs politiques, qu'ils soient de l'ancien monde ou, manifestement, du nouveau... Une voie probablement plus féconde, et cohérente avec la manière dont est présenté le Grand Débat, consisterait à identifier au préalable les maux induits par les caractéristiques des modes de scrutin français puis à proposer des solutions adéquates en sortant de l'alternative réductrice [8] entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel, comme proposé par plusieurs politistes en mars 2018. ■

[7] Cohendet M-A., Lang J., Laslier J-F., Pech Th., Sawicki F. (2018) Une dose de proportionnelle : pourquoi, comment, laquelle ?, rapport Terra Nova.

[8] "L'alternative entre scrutins majoritaire et proportionnel demeure réductrice", tribune dans Le Monde du 19/03/2018.

Denières publications du LIEPP :

Clément CARBONNIER, Nathalie MOREL, **Etude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne**, LIEPP Policy Brief, n°38, octobre 2018

Fabio QUASSOLI, Monica COLOMBO, Andrea MOLTENI, **Governing through security? Institutional discourse, practices, and policies in the metropolitan city of Milan**, LIEPP Working Paper n°83, December 2018

Pierre DESCHAMPS, **Gender Quotas in Hiring Committees: a Boon or a Bane for Women?**, LIEPP Working Paper, n°82, novembre 2018

Anne REVILLARD, **Quelle place pour les méthodes qualitatives dans l'évaluation des politiques publiques?**, LIEPP Working Paper, n°81, novembre 2018

Hortense de PADIRAC, **Le Parlement français et l'évaluation. Une institutionnalisation impossible ?**, LIEPP Working Paper n°80, octobre 2018

Andreas STEINHAUER, **Working Moms, Childlessness, and Female Identity**, LIEPP Working Paper, n°79, mai 2018

Jean-Benoit EYMEOUD , Paul VERTIER, **Gender Biases: Evidence from a Natural Experiment in French Local Elections**, LIEPP Working Paper n°78, avril 2018

Guillaume CHAPELLE, Quentin RAMOND, **Un parc social, des parcs sociaux. Analyse des stratégies de production et de gestion en Ile-de-France**, LIEPP Working Paper, n°77, février 2018

Paolo GRAZIANO, Matteo JESSOULA, **Explaining Welfare State Developments: Towards a Comparative Research Agenda**, LIEPP Working Paper, n°76, février 2018

Olivier ROZENBERG, Thomas EHRHARD, **La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante**, LIEPP Working Paper, n°75, février 2018

Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex). Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.
(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

@LIEPP_ScPo

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à :
liepp@sciencespo.fr

Directeur de publication :
Bruno Palier

Maquette :
Andreana Khristova

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61

© LIEPP 2019