

PROPORTIONNELLES : LES GAGNANTS ET LES PERDANTS

Antoine Bristielle, Paul Cébille

16/02/2021

La question du mode de scrutin et plus particulièrement de la proportionnelle est récemment réapparue dans le débat public. Mais quels seraient ses avantages et ses inconvénients ? Comment les Français perçoivent-ils cette initiative ? Et, finalement, dans quelle mesure cette réforme bouleverserait-elle le paysage politique et institutionnel français ?

Répondre à l'insatisfaction des Français

Le constat d'une mauvaise représentation

Les différentes enquêtes menées années après années viennent mettre en lumière l'insatisfaction grandissante des Français concernant le fonctionnement de la démocratie. Interrogés récemment sur ce sujet, 70% des Français déclareraient ainsi que le système démocratique fonctionne plutôt mal et que leurs idées ne sont pas bien représentées. Par ailleurs, il est nécessaire de remarquer à quel point ce constat d'une mauvaise représentation est partagé dans les différentes couches de la population française.

Au niveau générationnel, si les générations intermédiaires sont les plus critiques, ce constat est néanmoins largement partagé chez les moins de trente-cinq ans, comme chez les plus de soixante ans. Au niveau des catégories socioprofessionnelles, c'est également des résultats relativement homogènes que l'on constate, la critique du système actuel rassemblant aussi bien les CSP+ (69%) que les CSP- (67%).

C'est finalement au niveau de la proximité partisane que les différences les plus notables s'observent. Seuls 40% des électeurs d'Emmanuel Macron en 2017 font le constat d'une mauvaise représentation quand ces chiffres augmentent considérablement lorsque l'on s'éloigne des partis ayant participé directement à l'exercice du pouvoir national dans les précédentes décennies. Chez les électeurs de Jean-Luc Mélenchon comme chez ceux de Marine Le Pen, le constat d'une mauvaise représentation culmine à des niveaux impressionnants, 84 % chez les électeurs du

premier et 89% chez les électeurs de la seconde. Et pour cause, malgré des scores importants obtenus lors de la précédente élection présidentielle et – dans une moindre mesure – lors des précédentes élections législatives, ces partis n’ont obtenu par le mode de scrutin actuel qu’une place marginale au sein des institutions politiques nationales.

Or, ce constat d’une mauvaise représentation n’est pas sans conséquence pour le fonctionnement des institutions et de notre démocratie, dans la mesure où il se corréle largement à une abstention massive lors des élections intermédiaires et par une défiance grandissante envers nos institutions, autant d’éléments venant saper la légitimité de représentants politiques pourtant démocratiquement élus.

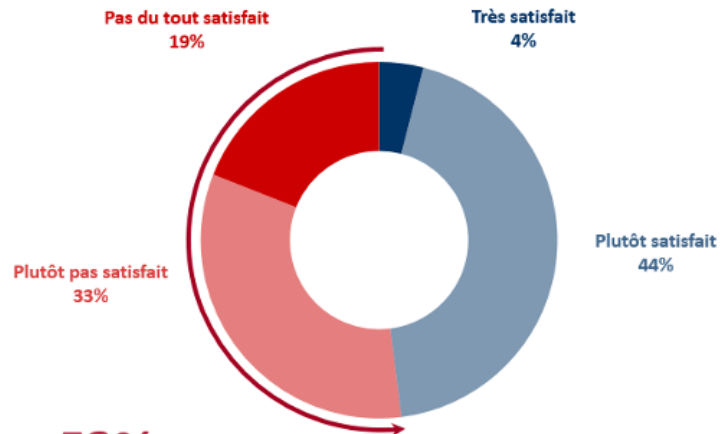
Un lien avec l’insatisfaction concernant le mode de scrutin législatif actuel

Si plus de deux tiers des Français font le constat d’une mauvaise représentation de leurs idées au sein du système démocratique actuel, ils ne sont cependant pas tous à établir un lien de causalité direct avec le mode de scrutin législatif actuel, dans la mesure où l’insatisfaction concernant ce mode de scrutin l’emporte seulement d’une courte tête (52% d’insatisfaits contre 44% de satisfaits). Le mode de scrutin, s’il constitue bien un enjeu, ne doit pas non plus être l’alpha et l’oméga des réponses à la crise de la représentation politique : une part non négligeable de la population ne lie pas le constat d’une mauvaise représentation à une question de mode de scrutin.

Figure 1. Satisfaction dans le mode d’élection des députés

QUESTION : Diriez-vous que vous êtes satisfait ou pas satisfait du mode actuel d'élection des députés ?

Base : à tous.



52%

des Français sont insatisfaits du mode de scrutin législatif actuel majoritaire à deux tours

L'insatisfaction concerne en particulier les personnes qui se sont abstenues lors des dernières élections législatives (56%), les personnes ayant voté blanc ou nul (57%) et celles qui sont le plus pénalisées par le mode de scrutin actuel – qui donne la majorité au parti capable de rassembler le plus largement au centre – à savoir les électeurs « frontistes » et « insoumis » (respectivement 77% et 55%).

Dans ces conditions, quels sont les avantages et les inconvénients de l'introduction d'une dose de proportionnelle ?

Avantages et inconvénients de la proportionnelle

Des inconvénients surmontables ?

L'opposition à l'instauration de la proportionnelle repose principalement sur la crainte d'un retour à l'instabilité politique et gouvernementale que la France a pu connaître sous la III^e République et sous la IV^e République. C'est en particulier l'instabilité de la IV^e République dans laquelle le scrutin proportionnel a été utilisé de 1946 à 1951 qui est abondamment soulignée par les opposants à la proportionnelle. Il faut dire qu'avec pas moins de 22 gouvernements en l'espace de douze ans, dont un tiers a duré moins de quarante jours, la IV^e République porte clairement le flanc à la critique sur ce point.

Si l'élection des députés à la proportionnelle implique nécessairement la fin du fait majoritaire à l'Assemblée, les chercheurs et universitaires ne sont pas aussi unanimes que les opposants à ce mode de scrutin quant à son impact sur la stabilité politique. C'est notamment l'avis du politologue Jean-Luc Parodi qui, en 1983, soulignait le fait que les institutions de la V^e République avaient été pensées puis réformées afin de rendre plus cohérente la pratique parlementaire, ce qu'on appelle le « parlementarisme rationalisé », et de donner au président de larges pouvoirs d'action, indépendamment des aléas de la vie parlementaire.

Lors d'un groupe de travail sur l'avenir des institutions organisé par l'Assemblée nationale au printemps 2015, la question des effets de l'instauration de la proportionnelle s'était déjà posée aux députés et les experts invités y affirmaient que « la sociologie du personnel politique a considérablement changé et les mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire devraient permettre d'éviter l'instabilité » avant d'ajouter qu'« il n'y a pas de corrélation mathématique entre instabilité gouvernementale et scrutin proportionnel ».

La question de l'instabilité n'est pas la seule à être utilisée par les pourfendeurs de la proportionnelle. Dans une V^e République marquée par la figure du président de la République et par le mythe de la rencontre entre un homme et un peuple, certains craignent que le président de la République perde de l'influence par rapport à son Premier ministre. Cela étant, ce risque mérite d'être remis en perspective. Le potentiel effacement de la figure présidentielle derrière celle du Premier ministre – qui reprend son rôle constitutionnel de direction de l'action politique – est limité à la fois par l'omniprésence du chef de l'État, que ce soit dans l'élaboration des réformes (il préside le Conseil des ministres) mais également dans l'arbitrage qu'il pourra apporter aux crises institutionnelles, notamment par la dissolution de l'Assemblée nationale et l'organisation de référendum législatif. Cette mise en retrait du président peut également lui permettre de reprendre son rôle « gaullien » d'arbitre des institutions et de ne plus céder aux sirènes de l'hyperprésidentialisme. Ainsi, rapidement impopulaire, François Mitterrand avait redoré son image auprès des Français lorsqu'il œuvrait, sous la cohabitation avec Jacques Chirac, à modérer l'action de ce dernier et à diriger l'action internationale de la France. Il sera même réélu en 1988, la dernière fois qu'un président pourra effectuer un second mandat, hors cas très spécifique de l'élection présidentielle de 2002.

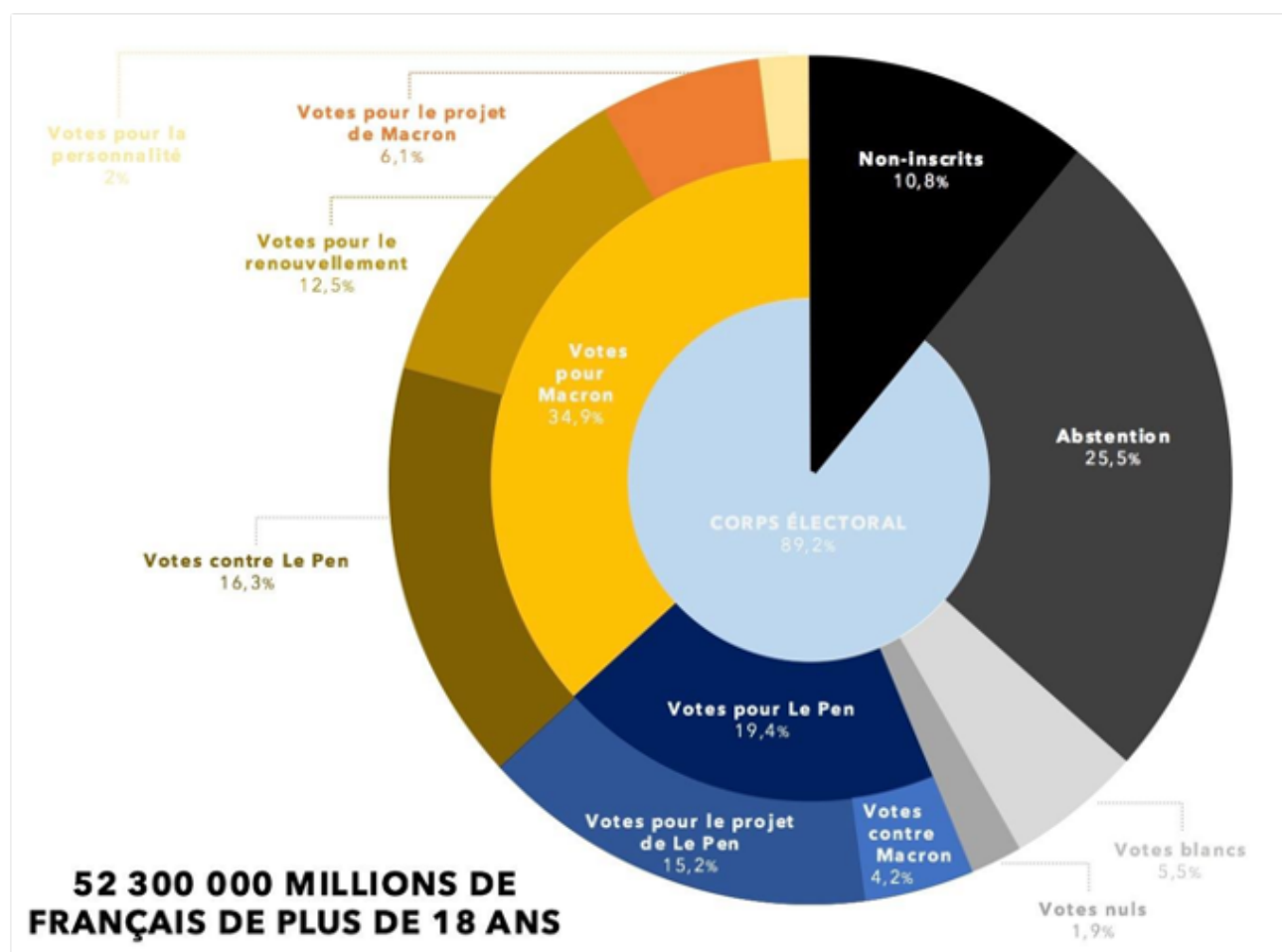
Des avantages indéniables

Gouverner avec une base sociale plus étendue

L'introduction de la proportionnelle permettrait, en premier lieu, de résoudre un des problèmes de plus en plus importants de la V^e République, celui de la réduction de la base électorale du président

élu. Comme on le constate dans la figure suivante sur les motivations du vote lors de la présidentielle de 2017, la base électorale réelle d'Emmanuel Macron est somme toute particulièrement faible, malgré une victoire éclatante lors du second tour. Lorsque l'on intègre toutes les composantes de l'électorat potentiel (à savoir les personnes âgées de dix-huit ans et plus de nationalité française), on remarque que seuls 20,6% des Français ont soutenu Emmanuel Macron, que ce soit pour son programme, pour ce qu'il incarnait ou pour sa personnalité, soit bien moins que la part de l'électorat s'étant abstenu ou ayant voté blanc ou nul (32,9%).

Figure 2. Structure du vote au second tour de la présidentielle de 2017



Si l'élection d'Emmanuel Macron ne peut faire l'objet d'aucune contestation, une si faible base électorale a pu handicaper l'exécutif dans la réalisation de son action. Que ce soit l'échec de la réforme des retraites, la crise des « gilets jaunes » ou les critiques vis-à-vis de la gestion de la crise liée à la Covid-19, tous ces épisodes ont montré à quel point la base électorale du président était réduite et comment il était difficile de gouverner dans ces conditions.

Garantir davantage de confiance et permettre une atténuation du phénomène populiste

Nos systèmes politiques actuels sont marqués par une forte défiance institutionnelle, défiance pouvant se traduire par un vote pour des partis qualifiés de populistes, c'est-à-dire mettant au centre de leur idéologie et de leur argumentaire une opposition entre des élites corrompues et un peuple considéré comme vertueux. Récemment, une équipe de chercheurs s'est interrogée sur le lien entre la défiance des électeurs populistes et le mode de scrutin. Selon la première vision, les populistes ne feraient par essence pas confiance aux institutions, ils seraient par nature défiants et aucune réforme institutionnelle ne serait à même de remettre en question cet état de fait. Selon l'autre vision – privilégiée par les chercheurs –, les attitudes populistes proviendraient largement de la désaffection démocratique. Ils montrent ainsi que lorsque des partis populistes arrivent au pouvoir, la confiance des électeurs populistes envers les institutions augmente alors qu'au contraire celle des électeurs des partis non populistes a tendance à baisser. Dès lors, il y a bien un effet de la représentation : le fait de ne pas se sentir représenté entraînerait une plus grande défiance dans les institutions alors qu'au contraire avoir la sensation que sa voix est prise en compte aurait tendance à augmenter la confiance institutionnelle.

Plus un système politique garantit la représentation d'une large part de la population plus il est à même de générer de la confiance et d'apaiser le débat démocratique.

Les Français sont-ils prêts ?

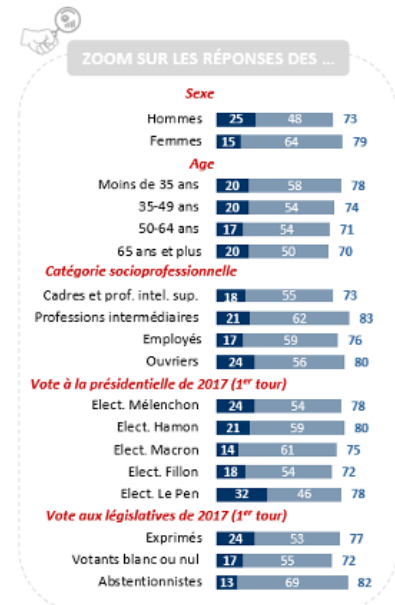
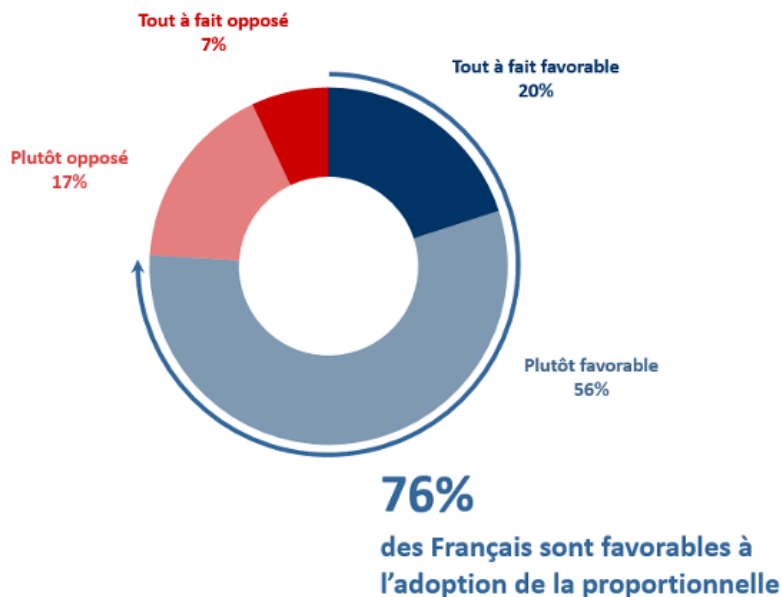
Un plébiscite de principe pour la proportionnelle

Trois quarts des Français (76 %) se déclarent favorables à la mise en place de la proportionnelle lors des prochaines élections législatives.

Figure 3. Niveau d'adhésion à l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel aux législatives de 2022

QUESTION : Dans la perspective des prochaines élections législatives de 2022, seriez-vous favorable ou opposé à ce que l'on change le mode de scrutin afin que l'élection de l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale se fasse au scrutin proportionnel de liste par département, c'est-à-dire que chaque force politique ait autant de députés que ce qu'elle représente en voix ?

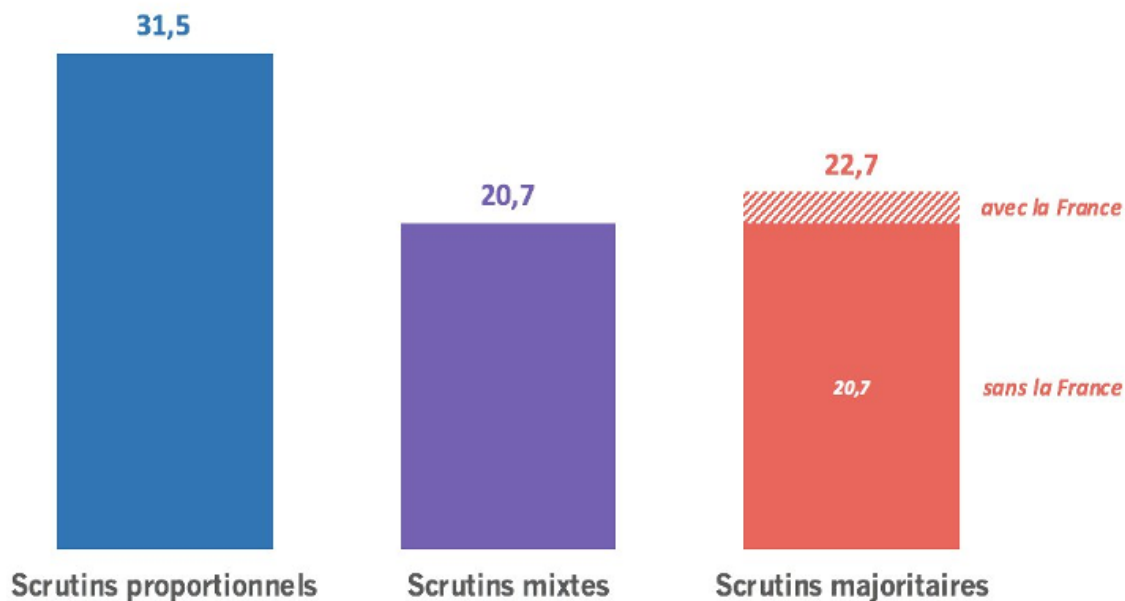
Base : à tous.



Assez logiquement, on retrouve parmi les catégories de la population les plus favorables à cette idée des profils traditionnellement désavantagés par le mode de scrutin actuel, que ce soit socialement ou politiquement, et qui seraient favorisés par une représentation proportionnelle des opinions.

C'est le cas des femmes, tout d'abord, plébiscitant davantage la proportionnelle que les hommes (79% contre 73%). On remarque, en effet, une bien meilleure représentation des femmes au sein des parlements démocratiques utilisant un mode de scrutin proportionnel.

Figure 4. Part des femmes au sein des parlements d'Europe selon le mode de scrutin utilisé



Ainsi, parmi les dix pays représentant le mieux les femmes, tous utilisent un mode de scrutin proportionnel : Suède (46,9%), Afrique du Sud (46,4%), Finlande (46%), Costa Rica (45,6%), Espagne (44%), Suisse (41,5%), Norvège (41,2%), Nouvelle-Zélande (40,9%), Argentine (40,8%) et Belgique (40,7%). À l'inverse, parmi les dix pays représentant le moins bien les femmes, seuls quatre utilisent la proportionnelle, à savoir la Slovaquie (20,7%), la Croatie (20,5%), Chypre (19,6%) et la Colombie (18,4%).

Au niveau générationnel, certaines différences se remarquent également, les moins de trente-cinq ans étant beaucoup plus enclins à l'instauration de la proportionnelle que les générations plus anciennes. Deux éléments peuvent expliquer ce phénomène. D'une part, les jeunes sont mal représentés au sein de l'Assemblée nationale, ce qui se traduit par ailleurs par une abstention plus importante au sein de ces tranches d'âges (73% pour les 18-24 ans contre 31% seulement des soixante-cinq ans et plus). D'autre part, les jeunes ont largement tendance à voter pour des partis défavorisés par le mode de scrutin actuel : près d'un jeune sur deux, âgé de dix-huit à vingt-quatre ans et ayant voté aux législatives au premier tour a porté son suffrage sur un candidat « extrême » ou écologiste (48 %). Placés dans une situation défavorable à la représentation de leurs intérêts, les jeunes sont donc plus de deux tiers (78 %) à être favorables à la proportionnelle, contre 70 % parmi les soixante-cinq ans et plus.

Dans un même ordre d'idées, les catégories populaires favorisant un vote protestataire ne trouvant que peu d'écho dans le fonctionnement actuel des institutions sont plus enclines à un système proportionnel (76%) que les catégories supérieures (65%).

Mais la lecture prédominante doit bel et bien se situer en termes de proximité politique : ce sont les mouvements politiques régulièrement pénalisés par le mode de scrutin majoritaire qui soutiennent le plus l'élection proportionnelle, comme le Rassemblement national (dont les électeurs y sont à 78% favorables), la gauche radicale (93% des sympathisants de La France insoumise y sont favorables) ou encore les écologistes (77%) dont la poussée se traduit régulièrement mal en termes de mandat électif. À l'inverse, les partis obtenant avec le système majoritaire une représentation inespérée comparée à leur poids électoral – comme l'UDI qui obtient 18 sièges avec moins de 5% des voix – y sont beaucoup moins favorables (53%).

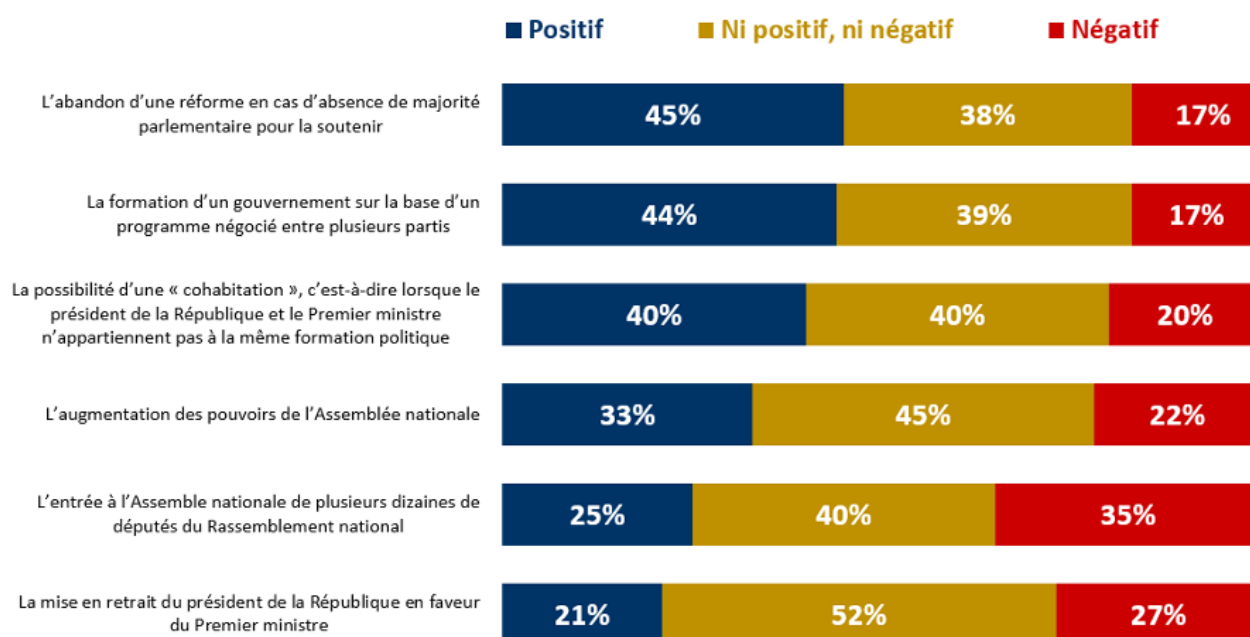
Les effets de la proportionnel jugés positifs par les Français

Si l'introduction de la proportionnelle fait presque systématiquement perdre la majorité absolue au parti arrivé en tête, elle n'entraîne pas forcément une instabilité. Toutefois, l'absence de majorité peut avoir diverses conséquences comme l'abandon d'une réforme promise pendant la campagne faute d'un nombre suffisant de députés ou encore le retour de la cohabitation. Le débat public sur la question se focalise également sur l'entrée en masse d'élus du Rassemblement national à l'Assemblée (80 environ selon les estimations faites à partir des élections législatives de 2017, voir figure 8).

Figure 5. Jugement porté sur les différents effets de l'introduction de la proportionnelle en France

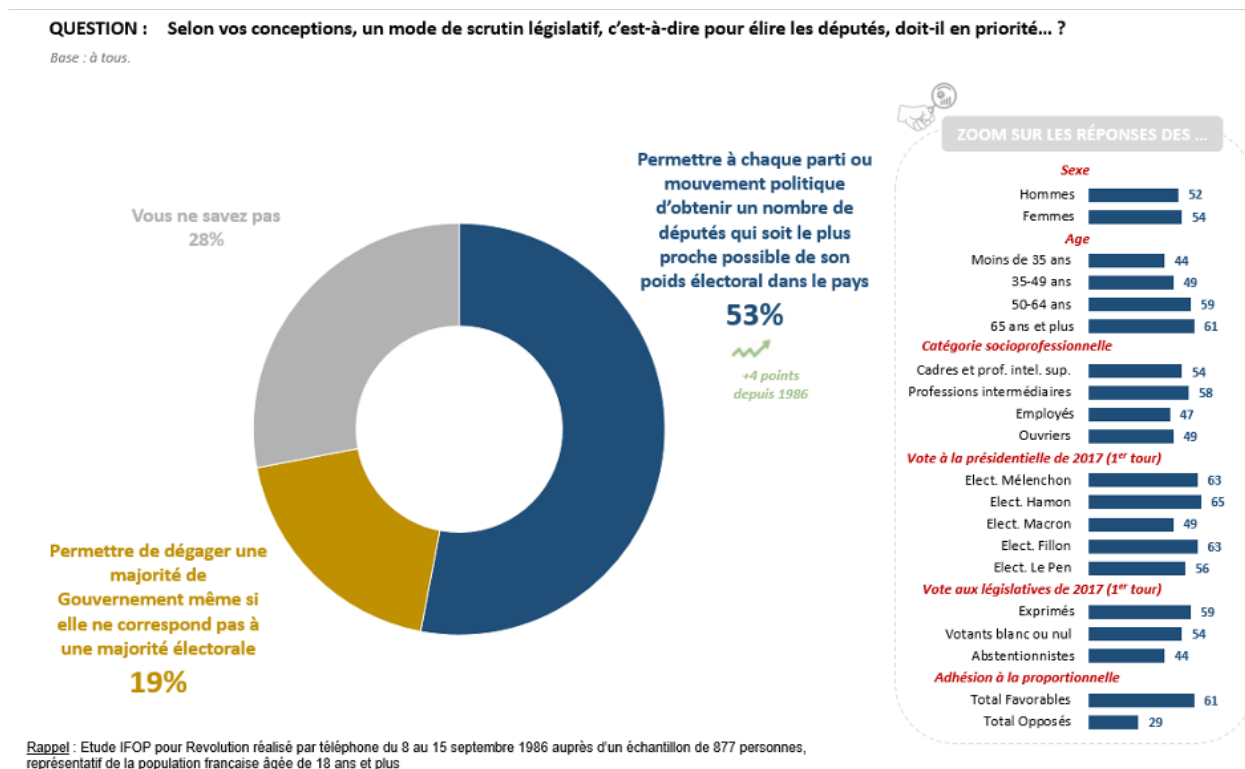
QUESTION : D'après vous, pour chacun des effets suivants de l'application d'un mode de scrutin proportionnel pour élire les députés, diriez-vous qu'il aurait un impact positif, négatif ou ni positif, ni négatif sur le fonctionnement de la démocratie en France ?

Base : à tous.



Mais les Français ne semblent pas inquiets de toutes ces conséquences, notamment la fin inévitable du « fait majoritaire » à l'Assemblée, c'est-à-dire l'absence de formation politique pouvant prétendre seule au pouvoir. En effet, 45% des Français jugent positivement l'abandon d'une réforme en cas d'absence de majorité parlementaire pour la soutenir et 44% jugent positif la formation d'un gouvernement sur la base d'un programme négocié entre plusieurs partis, contre seulement 17% voyant dans ces deux effets de la proportionnelle des effets négatifs. Plus encore, lorsque l'on demande aux Français si le mode de scrutin aux législatives doit permettre d'assurer une plus grande représentativité de la population ou bien, au contraire, permettre de dégager des majorités de gouvernement, ils sont bien plus nombreux à privilégier le premier aspect sur le second (53% contre 19%).

Figure 6. Niveau d'adhésion au principe du mode de scrutin proportionnel



Les Français se montrent cependant plus hésitants pour ce qui touche à l'équilibre même des institutions, à savoir l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le gouvernement et entre le Premier ministre et le président. En effet, si 40% d'entre eux voient d'un bon œil l'instauration d'une possible « cohabitation » entre le président et le gouvernement, ils ne sont que 33% à juger positivement l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée nationale, contre 22% négativement. Par ailleurs, deux points semblent tout particulièrement inquiéter les Français, l'entrée à l'Assemblée nationale de députés du Rassemblement national, d'une part, et la mise en retrait du président de la République par rapport au Premier ministre, d'autre part.

La proportionnelle en action

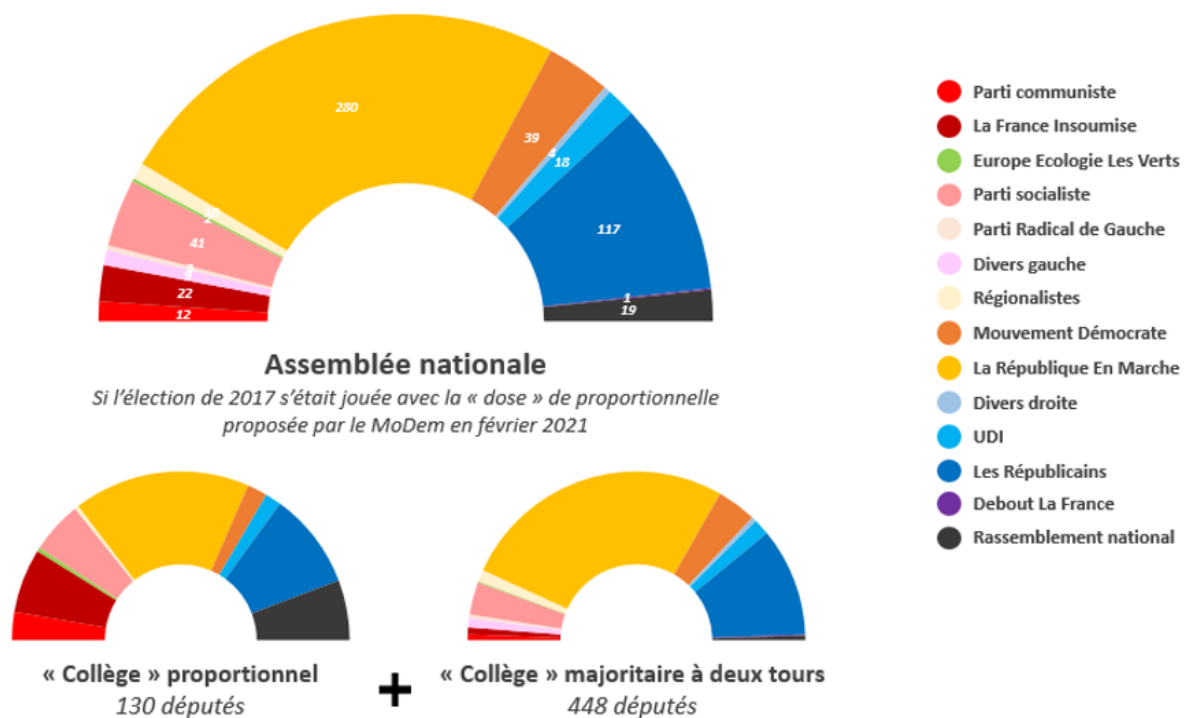
Si la proportionnelle était effectivement instaurée, reste à savoir la forme que prendrait l'Assemblée nationale dans ces conditions.

À partir des résultats des élections législatives de 2017, nous pouvons établir deux modèles : l'un se basant sur la proposition de loi déposée par le MoDem le 9 février 2021 et l'autre sur l'hypothèse d'une proportionnelle intégrale à la façon de celle utilisée en 1986.

L'Assemblée nationale avec une dose de proportionnelle

La première hypothèse consiste à conserver le mode de scrutin que nous connaissons actuellement pour tous les départements où moins de 12 députés sont à élire (ce qui concernerait 448 députés restant élus au scrutin majoritaire à deux tours) et à introduire une élection à la proportionnelle pour les 9 départements élisant 12 députés ou plus. Sur cette base, on obtient la projection suivante qui ne modifie pas fondamentalement la composition de l'Assemblée nationale, si ce n'est en offrant au Rassemblement national un groupe parlementaire autonome et en faisant perdre des sièges à La République en marche et au Modem (une vingtaine de députés). Dans ces conditions, Emmanuel Macron aurait conservé sa majorité propre et aurait pu gouverner seul.

Figure 7. Projection en siège de l'Assemblée nationale selon la proposition de dose de proportionnelle du Modem à partir des résultats des élections législatives de 2017



Lorsque l'on rentre dans le détail, on constate que cette dose de proportionnelle ne concerne qu'à peine 23% des députés et se matérialiserait dans des départements très peuplés où le Rassemblement national fait de relatifs faibles scores, si ce n'est dans les Bouches-du-Rhône où le parti est pour l'instant totalement absent mais peut espérer 4 sièges, dans le Nord également où il en gagnerait 3 et dans le Pas-de-Calais. Dans ce dernier cas, la proportionnelle viendrait cependant pénaliser le parti de Marine Le Pen en lui faisant perdre 1 siège (il en obtiendrait 3 contre 4 actuellement).

Contrairement aux arguments habituellement présentés, c'est plutôt pour la gauche que cette mesure serait favorable. En effet, même divisés, les mouvements allant du Parti communiste jusqu'au Parti radical de gauche profiteraient de l'absence de seconds tours « centre contre droite » ou « centre contre Rassemblement national » pour gagner 2 sièges dans les Hauts-de-Seine et 3 sièges dans le Pas-de-Calais (où ils avaient tout simplement disparu du paysage parlementaire). Dans la très à gauche Seine-Saint-Denis, la situation est néanmoins différente, c'est le Rassemblement national qui peut espérer gagner 1 siège avec cette dose de proportionnelle.

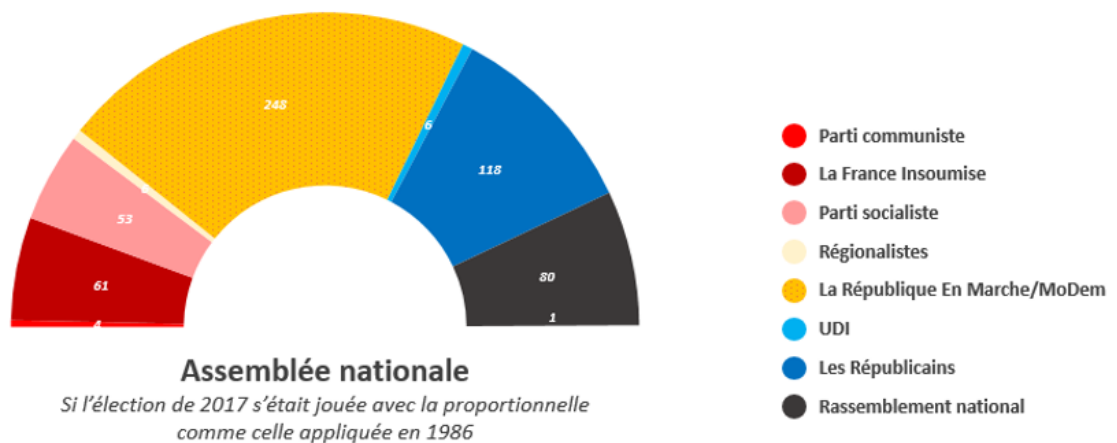
Tous ces gains espérés à gauche et à l'extrême droite se noient toutefois dans la masse des 447 élus issus du collège de députés élus au scrutin majoritaire. Et pour cause, avec 19 députés en intégrant une dose de proportionnelle, le Rassemblement national est loin des 80 élus qu'un mode

de scrutin parfaitement proportionnel lui laisserait espérer. Même observation pour La France insoumise qui, avec 22 élus dans cette projection, ne parvient pas à atteindre les 61 sièges que son poids électoral pouvait lui donner.

L'Assemblée nationale avec une proportionnelle intégrale

Lorsque l'on étudie la seconde hypothèse, on constate rapidement que les choses sont moins favorables au président en exercice. En effet, sur la base d'une proportionnelle intégrale par département (dont la logique ne pourrait pas s'appliquer parfaitement aux départements élisant moins de 5 députés), la majorité présidentielle actuelle perd son hégémonie (248 députés sur 577) et le Rassemblement national gagne plusieurs dizaines de députés (80).

Figure 8. Projection en siège de l'Assemblée nationale selon le mode de scrutin de 1986 à partir des résultats des élections législatives de 2017



Source : Contexte Pouvoirs, février 2021

Dans ce contexte d'absence de majorité claire, une alliance entre La République en marche et d'autres formations politiques s'imposerait, que ce soit à gauche avec le Parti socialiste ou à droite avec Les Républicains.

Au regard de la situation politique actuelle, cette dernière hypothèse semble *a posteriori* la plus probable et aurait eu l'avantage de clarifier dès 2017 la composition de la majorité telle qu'elle s'est doucement imposée jusqu'à aujourd'hui. Pour preuve, interrogés plusieurs fois depuis 2017 sur le positionnement politique d'Emmanuel Macron, les Français ont témoigné de ce glissement à droite du président de la République. Si, en 2017, 39% l'identifiaient au centre, ils ne sont plus que 32% à le faire en septembre 2020. À l'inverse, la part de Français l'identifiant à droite progresse de 4 points, passant de 39% à 44%.