

2023–2027, réforme du mode de scrutin : s'adapter ou disparaître ?

Octobre 2023

1 heure de lecture

Jean Hein
assemblingsymbols@protonmail.com
Sankt Kjelds Gade 4, Copenhagen, Denmark

Sommaire

1—Maintenance du scrutin à deux tours: disparition de la majorité actuelle?	2
2—Adoption d'un autre système à finalité majoritaire (dose de proportionnelle ou avec prime majoritaire): mêmes conséquences que le scrutin à deux tours	3
3—Adoption d'un système semi-proportionnel (proportionnelle sur circonscriptions départementales): institutionnaliser le déséquilibre actuel	4
4—Adoption d'un mode de scrutin proportionnel: garder la main dans un cadre refondé	6
5—Mode de scrutin proportionnel: quelles modalités?	8
6—Proposition de mode de scrutin	12

Synthèse

Ce rapport analyse les conséquences qu'aurait l'adoption de divers modes de scrutin sur les prochaines législatives. Les conséquences étudiées sont la stratégie électorale, la prévalence des incitations aux coalitions préélectorales, l'évolution des groupes politiques actuels, et l'influence sur la formation et la stabilité du gouvernement.

Les hypothèses étudiées sont :

- 1—maintien du scrutin à deux tours
- 2—adoption d'un autre scrutin majoritaire (qui permette l'émergence d'une majorité):
 - « dose de proportionnelle » (Italie, Hongrie)
 - « proportionnelle avec prime majoritaire » (Grèce)
- 3—adoption d'un scrutin semi-proportionnel:
 - proportionnelle sur petites circonscriptions départementales (Espagne, Portugal, Bulgarie)
 - proportionnelle avec seuils hauts (pays d'Europe centrale et de l'Est)
- 4—adoption d'un scrutin proportionnel:
 - proportionnelle sur grandes circonscriptions (pays du Benelux, Suisse, Autriche, Finlande)
 - circonscriptions uninominales et sièges compensatoires proportionnels (Allemagne, Écosse)
 - proportionnelle sur circonscriptions départementales et sièges compensatoires (pays scandinaves)

1—Hors bipolarisation, le scrutin à deux tours est très imprévisible. Une prévision crédible se détache néanmoins, similaire au scénario italien de 2022 :

- majorité pour une alliance préélectorale du RN avec tout ou partie de LR,
- maintien ou renforcement de l'alliance préélectorale à la gauche de l'Assemblée nationale,
- déroute pour les députés de la majorité actuelle.

Si la crédibilité de cette hypothèse se renforce, une réforme du mode de scrutin, normalement si difficile à mettre en œuvre, pourra et devra être envisagée.

2—L'adoption d'un autre mode de scrutin majoritaire aurait les mêmes conséquences que le maintien du scrutin à deux tours, n'en modifiant les enjeux qu'à la marge.

3—Un mode de scrutin semi-proportionnel comme la proportionnelle sur des circonscriptions départementales limiterait la déroute de la majorité mais reproduirait le résultat de 2022 en avantageant le Rassemblement national.

4—L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel provoquerait, en mettant fin aux incitations aux coalitions préélectorales et au vote utile, une scission claire et immédiate de la NUPES, et à moyen terme de factions du Rassemblement national, contrariant sa dynamique.

Quels que soient les scénarios envisagés, les partis de la majorité actuelle pourraient emporter entre 20 % et 30 % des voix, soit entre 120 et 180 sièges, ce qui en feraient les forces politiques centrales indispensables à n'importe quelle coalition gouvernementale.

Le rôle des députés dans la formation du gouvernement serait plus important, celui du président de la République serait moins central, mais plus que lors de cohabitations. La confiance dans l'Assemblée nationale et dans le Gouvernement serait renforcée.

Ce rapport fait ensuite une synthèse des modalités des scrutins proportionnels, de leurs enjeux et de leur compatibilité avec la pratique politique et les lois françaises (méthodes de répartition des sièges, sièges « compensatoires », découpage des circonscriptions, seuils électoraux, vote préférentiel et panachage, bulletins de vote, financement des campagnes et des partis).

Enfin, sont synthétisées trois propositions applicables et prévisibles de proportionnelle. En supplément est jointe au document une proposition détaillée inspirée du mode de scrutin des pays scandinaves, adapté aux pratiques et au contexte politique français actuel.

1 — Maintien du scrutin à deux tours : disparition de la majorité actuelle ?

Le maintien du mode de scrutin actuel aux législatives (scrutin uninominal majoritaire à deux tours) nous dirige vers le cycle électoral le moins prévisible depuis 1962.

Comme tout système majoritaire (ensemble de règles électorales qui permettent à un seul parti ou alliance préélectorale d'emporter une majorité absolue des sièges) celui-ci devient particulièrement imprévisible hors bipartition.

L'émergence d'un candidat issu de la majorité actuelle, capable d'emporter les présidentielles et de créer les dynamiques nécessaires pour dégager une majorité incluant une grande partie de la majorité actuelle est une hypothèse encore irréaliste.

Enfin, les dynamiques électorales du scrutin à deux tours qui bénéficient aux candidats modérés et qui, normalement, bénéficieraient à la majorité actuelle seront fortement érodées par les dynamiques d'alternance.

Bien qu'encore fragile, une prévision domine donc :

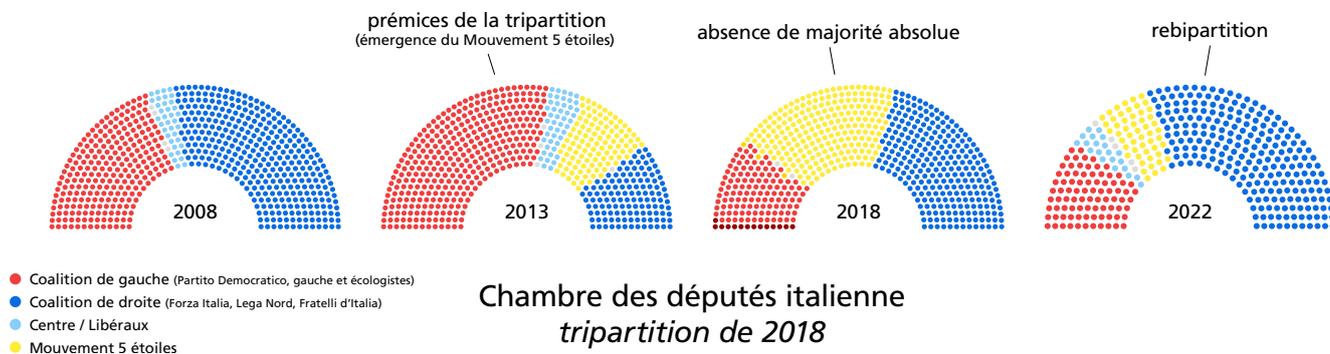
- une majorité pour une alliance préélectorale du RN avec tout ou partie de LR,
- un maintien ou renforcement de l'alliance préélectorale à la gauche de l'Assemblée nationale,
- un fort affaiblissement des trois groupes de la majorité

actuelle, avec une disparition probable de certains groupes (moins de 17 sièges) comme avant juin 2017.

Si la probabilité de cette hypothèse se renforce encore ou que n'apparaît pas d'alternative convaincante, alors l'adoption d'un scrutin proportionnel s'imposera comme la seule option crédible qui bénéficierait à la majorité et réduirait grandement les incertitudes.

Dans les pays scandinaves et du Benelux, c'est pour les mêmes raisons lors d'une première absence de majorité absolue qu'a été instauré un mode de scrutin proportionnel. C'est par exemple le cas au Pays-Bas (1917), au Danemark (1918), au Luxembourg (1919) et en Norvège (1921). Ces expériences sont les seules où un mode de scrutin proportionnel a été adopté volontairement par un parlement dans un contexte institutionnel stable.

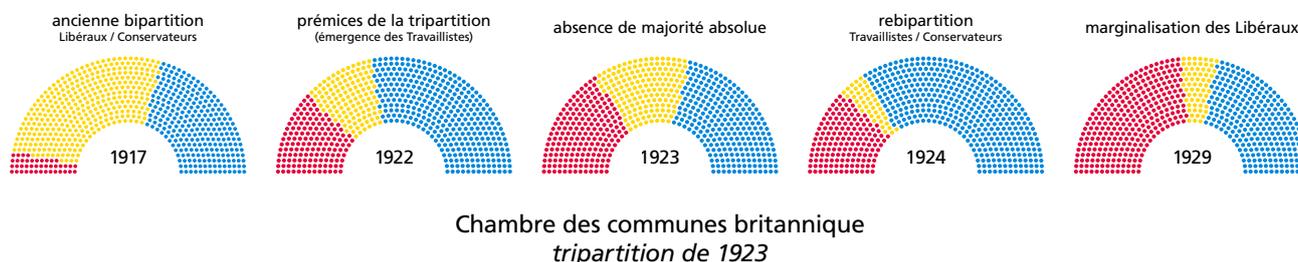
Aucun parlement élu avec un mode de scrutin majoritaire n'a maintenu une multipartition conflictuelle sans majorité absolue sur de nombreuses législatures. Sans adoption d'un mode de scrutin proportionnel, on observerait donc si cette hypothèse se confirme une progressive rebipartition, à l'instar des élections italiennes de 2022 qui ont amorcé la fin de la tripartition qui avait mené à un parlement sans majorité absolue entre 2018 et 2022.



Historiquement, un retour à une majorité absolue après une singulière législature multipartite dans un contexte de scrutin majoritaire s'observe aussi :

- Au Royaume-Uni après la tripartition de 1923 : la Chambre des communes passe d'un bipartisme Libéraux-Conservateurs, à un tripartisme Travailleurs-Libéraux-Conservateurs, à un nouveau bipartisme Travailleurs-Conservateurs avec depuis ce jour la marginalisation « au centre » des Libéraux.

- En Grèce après la multipartition de 2012 : le parlement grec passe d'un bipartisme historique centre gauche-centre droit, à une multipartition sans majorité absolue en 2012, à un nouveau bipartisme gauche-droite en 2015, avec la marginalisation de l'ancien parti de centre-gauche et un écartement idéologique du nouveau bipartisme (une gauche plus à gauche et une droite plus à droite).



2—Adoption d'un autre système à finalité majoritaire (dose de proportionnelle ou avec prime majoritaire) : mêmes conséquences que le scrutin à deux tours

Plusieurs types de scrutin majoritaires sont régulièrement évoqués dans les projets de réforme électorale :

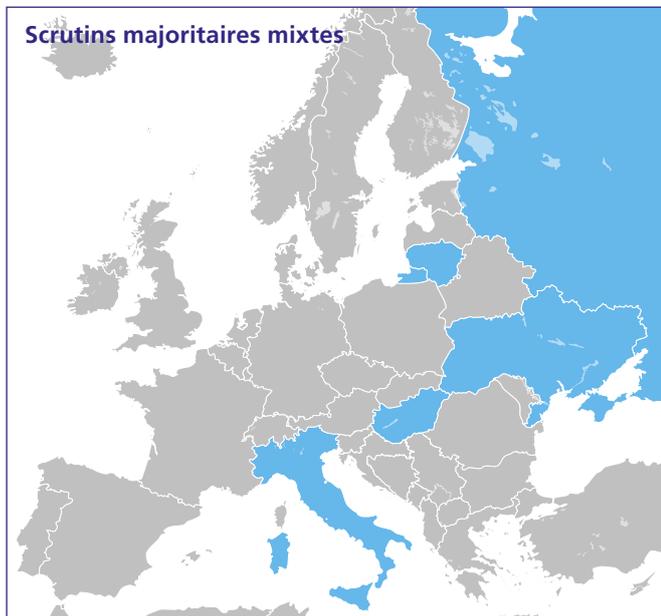
- scrutin majoritaire mixte (« dose de proportionnelle »)
- scrutin majoritaire de liste mixte (« proportionnelle avec prime majoritaire »)
- scrutin proportionnel seulement dans les départements les plus peuplés
- autre scrutin uninominal

L'adoption de tout autre mode de scrutin majoritaire, qui permet à un seul parti ou alliance préélectorale d'emporter une majorité des sièges, ne changerait presque rien aux enjeux électoraux.

Si le Rassemblement national est en tête avec le scrutin à deux tours, il le sera aussi avec un autre mode de scrutin majoritaire, que ce soit une « dose de proportionnelle » ou une « proportionnelle avec prime majoritaire ».

Si le maintien du scrutin à deux tours a pour conséquence un fort affaiblissement de la majorité actuelle, il en sera de même avec un autre mode de scrutin majoritaire.

Scrutin majoritaire mixte (« dose de proportionnelle »)



- Italie : scrutin à un tour sur des circonscriptions uninominales pour 33 % des sièges, 66 % des sièges distribués proportionnellement au prorata des votes exprimés aux élections uninominales
- Ukraine, Russie : scrutin à un tour sur des circonscriptions uninominales pour 50 % des sièges, 50 % des sièges distribués proportionnellement au prorata des votes exprimés aux élections uninominales
- Hongrie : double vote pour un candidat local et une liste de parti, 50 % des sièges dans des circonscriptions uninominales, 50 % des sièges distribués proportionnellement sur des listes nationales, seuil de 5 %
- Lituanie : double vote pour un candidat local et une liste de parti, 50 % des sièges dans des circonscriptions uninominales au scrutin à deux tours, 50 % des sièges distribués proportionnellement sur des listes nationales avec possibilité de choisir un candidat de la liste, seuil de 7 %

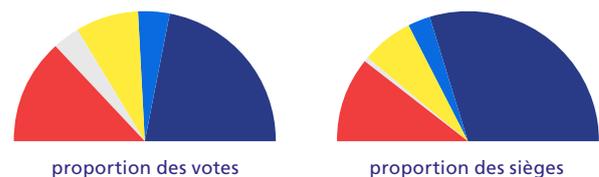
Le système est simple : comme en France, l'électeur vote pour un candidat dans sa circonscription uninominale. Aux sièges obtenus dans les circonscriptions uninominales sont ajoutés des sièges distribués proportionnellement soit d'après l'ensemble des résultats obtenus par les candidats dans les circonscriptions (un vote pour un candidat comptant comme un vote pour son parti), soit d'après un « second vote parallèle » pour un parti.

Cela ne nécessiterait en France « que » de redessiner les circonscriptions. Celles-ci pourraient par exemple être au nombre de 477, 100 sièges (18 %) étant distribués à la proportionnelle.

Quelles que soient les modalités de ce mode de scrutin, celui-ci partage un enjeu majeur avec le scrutin à deux tours : les grands partis et coalitions préélectorales en capacité de l'emporter dans de nombreuses circonscriptions sont largement privilégiées, il est donc nécessaire pour les partis de former des alliance préélectorales. Cet enjeu reste central même quand 66 % des sièges sont distribués proportionnellement comme en Italie.

Ainsi l'alliance préélectorale qui a mené Georgia Meloni au pouvoir en 2022 (Fratelli d'Italia, Lega, Forza Italia) a obtenu 59 % des sièges avec 43 % des votes. Malgré la forte dose de proportionnelle, l'effet « majoritaire » reste plus fort qu'au Royaume-Uni, où avec un scrutin purement uninominal le parti conservateur a obtenu à la dernière élection 56 % des sièges pour 43 % des votes.

Législatives italiennes de 2022

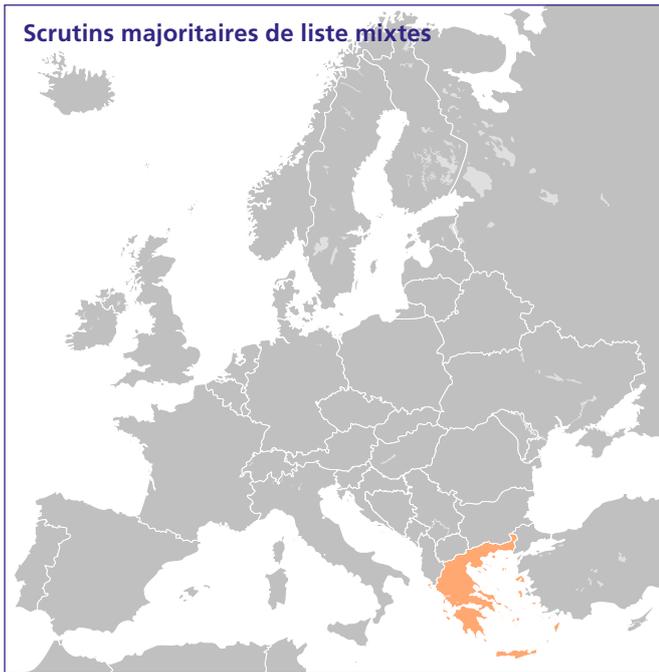


Si le scrutin à deux tours bénéficie au Rassemblement national ou à n'importe quelle autre parti ou alliance préélectorale, l'adoption d'un scrutin majoritaire avec une « dose de proportionnelle » n'y changera donc rien, même quand 66 % des sièges sont distribués proportionnellement comme en Italie.

Puisque le système bénéficie aux partis et alliances préélectorales les plus larges possibles, on observerait un maintien de la coalition à la gauche de l'Assemblée nationale et probablement, comme avec le scrutin à deux tours, une progressive rebpartition avec un pôle organisé autour du Rassemblement national.

Si aucune dynamique prometteuse n'émerge de la majorité actuelle, les résultats seraient aussi catastrophiques qu'avec le maintien du scrutin à deux tours.

Scrutin majoritaire de liste mixte (« proportionnelle avec prime majoritaire »)



• Grèce : distribution proportionnelle des sièges avec prime de 20 % des sièges pour le parti arrivé en tête, seuil de 3 %

De tous les modes de scrutins, celui qui contraint le plus au bipartisme (le plus « majoritaire ») est le scrutin majoritaire de liste, utilisé par exemple pour l'élection des grands électeurs américains.

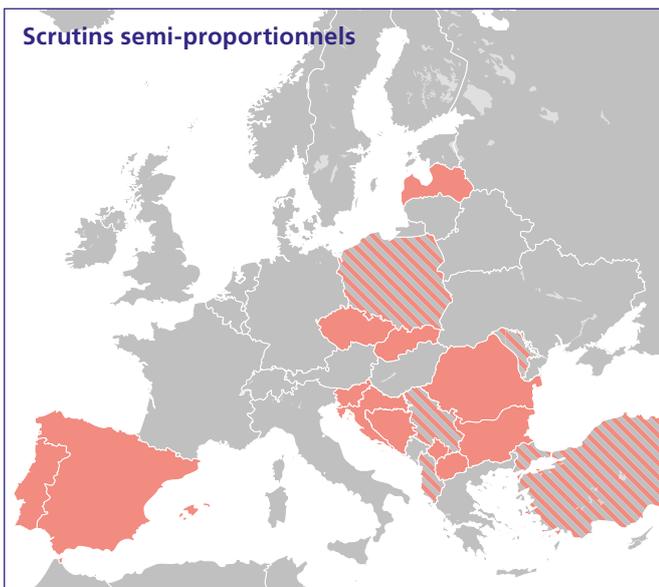
La « proportionnelle avec prime majoritaire » est un scrutin majoritaire de liste, légèrement modéré. La liste arrivée en tête emporte la majorité des sièges, les autres listes se partagent le reste. Former une coalition préélectorale la plus large possible est la seule manière d'obtenir une majorité, avec pour corollaire une écrasante incitation au vote utile pour les électeurs. Cet effet est présent même avec une prime majoritaire qui peut sembler faible (50 sièges sur 300 en Grèce).

Pour cette raison, la Grèce a connu un bipartisme presque parfait de sa première élection démocratique en 1974 jusqu'à l'échec des deux partis traditionnels en 2012 suite à la crise économique.

L'adoption d'une « proportionnelle avec prime majoritaire » bénéficierait au parti ou à la coalition électorale la plus large. C'est aujourd'hui, pour cette raison, une réforme défendue par le Rassemblement national. Plus que tout autre mode de scrutin, cela mènerait probablement à court terme à une rebpartition de la scène politique avec un pôle organisé autour du Rassemblement national.

Si aucune dynamique prometteuse n'émerge de la majorité actuelle, les résultats seraient autant voir plus catastrophiques encore qu'avec le maintien du scrutin à deux tours.

3—Adoption d'un système semi-proportionnel (proportionnelle sur circonscriptions départementales) : institutionnaliser le déséquilibre actuel



• Espagne, Portugal, Bulgarie : petites circonscriptions (moins de 10 sièges en moyenne)

• Lettonie, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Slovénie, Croatie, Bosnie, Macédoine du Nord, Kosovo : petites circonscriptions et/ou seuil électoral égal ou supérieur à 5 % des votes nationaux

• Pologne, Moldavie, Serbie, Albanie, Turquie : semi-proportionnel de jure, majoritaire de facto (combinaison de facteurs)

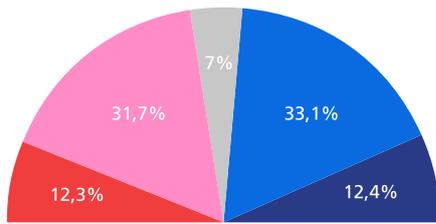
Quand une proportionnelle intégrale est organisée sur des petites circonscriptions avec moins de 10 sièges, comme les départements français ou les provinces espagnoles, ou bien que le seuil électoral pour être admis à la répartition des sièges est supérieur à 5 %, on observe un système dont le résultat est semi-proportionnel.

Pour les partis, la pression de participer à des coalitions préélectorales larges est moins importante qu'avec un mode de scrutin majoritaire ou mixte. Pour les électeurs, la pression du vote utile est moins forte.

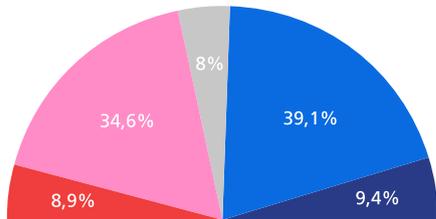
Cependant, les partis en capacité d'obtenir au moins un siège dans toutes les circonscriptions sont surreprésentés, ceux en capacité de ne gagner des sièges que dans certaines circonscriptions sont sous-représentés.

En Espagne, où la moitié des circonscriptions provinciales ont 5 sièges ou moins, les partis recueillant moins de 10 % des votes sont incités à se regrouper en coalitions préélectorales. En 2023 seules 4 formations politiques claires ressortent du scrutin : deux partis de taille moyenne sous-représentés (ayant reçus chacun 12,5 % des votes et 9 % des sièges) et deux grands partis surreprésentés (ayant reçus chacun 32 % des votes et 37 % des sièges). À ces formations s'ajoutent quelques petits partis régionalistes qui obtiennent ensemble 8 % des sièges.

Législatives espagnoles de 2023



pourcentage des votes



pourcentage des sièges

En France, où la moitié des départements ont 4 sièges ou moins, les partis recueillant moins de 15 % des votes seraient fortement incités à rejoindre une coalition préélectorale. L'adoption d'une proportionnelle sur des circonscriptions départementales contraindrait donc la majorité actuelle et la NUPES à perpétuer leurs alliances au risque d'être fortement sous-représentés. Avec ce système le Rassemblement national, parti « unifié » le plus large, serait légèrement surreprésenté.

Répartition proportionnelle des sièges dans une circonscription départementale moyenne (4 sièges) avec et sans coalitions préélectorales

Liste	% Votes	Sièges
NUPES	26%	1
Ensemble!	25%	1
LR	10%	
RN	29%	2
Autres	10%	

1—avec coalitions préélectorales

Liste	% Votes	Sièges
PCF	3%	
LFI	9%	
EÉLV	8%	
PS	6%	
Ensemble!	25%	2
LR	10%	
RN	29%	2
Autres	10%	

2—les partis de la NUPES font des listes séparées

Liste	% Votes	Sièges
PCF	3%	
LFI	9%	
EÉLV	8%	
PS	6%	
RE	13%	1
MoDem	8%	
Horizons	4%	
LR	10%	1
RN	29%	2
Autres	10%	

3—tous les partis font des listes séparées

Si aucune dynamique prometteuse n'émerge de la majorité actuelle, les résultats ne seraient pas aussi catastrophiques qu'avec le maintien du scrutin à deux tours ou avec l'adoption d'un autre scrutin majoritaire (dose de proportionnelle ou avec prime majoritaire) mais seraient toutefois plus négatifs qu'avec un scrutin plus proportionnel.

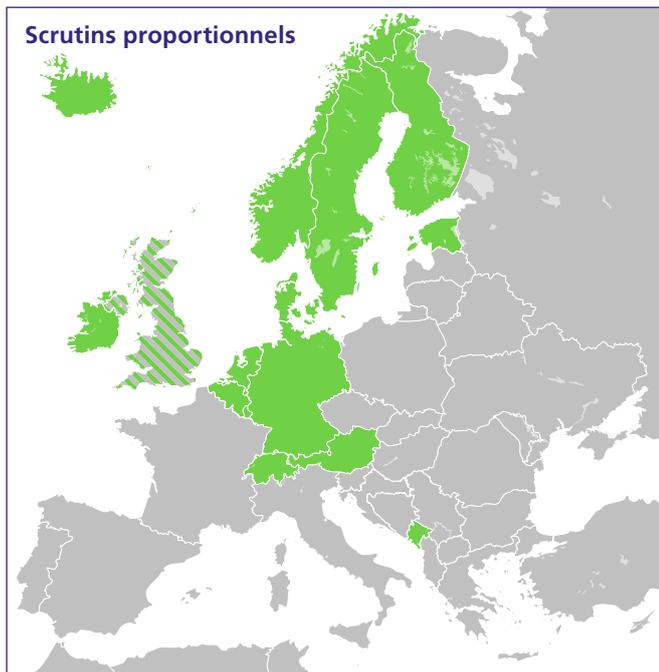
Au contraire de l'adoption d'un système majoritaire, l'adoption d'un système semi-proportionnel comme une proportionnelle sur des circonscriptions départementales ne contraindrait plus le paysage politique à tendre vers une bipolarisation. En revanche, il institutionnaliserait la multipartition actuelle sans majorité absolue, tout en contraignant les partis à former quelques larges coalitions préélectorales très antagonistes.

Une coalition gouvernementale entre deux blocs très antagonistes serait profondément rejetée par une partie de leurs électeurs et exploitée par l'opposition, se traduisant par un déclassement fort pour les blocs participants à la coalition gouvernementale. Ceux-ci risqueraient en plus, en dessous d'un certain seuil, d'être sous-représentés en sièges à l'élection suivante, au profit du ou des blocs restés dans l'opposition.

Comme actuellement, il serait donc contre l'intérêt de ces quelques larges blocs d'aboutir à des compromis lisibles, officiels et durables pour soutenir un gouvernement, pour des raisons autant idéologiques que de stratégie, voir de survie électorale.

Une proportionnelle sur des circonscriptions départementales, ou avec un seuil fort, mènerait donc probablement, avec le paysage partisan actuel, à des situations de blocage institutionnel que les outils de « parlementarisme rationalisé » seraient en incapacité de résoudre, tels que les blocages observés en Espagne entre 2015 et 2016 et en Bulgarie entre 2021 et 2023, deux pays qui ont un système proportionnel sur des petites circonscriptions, au résultat peu proportionnel.

4—Adoption d'un mode de scrutin proportionnel : garder la main dans un cadre refondé



- Pays-Bas, Monténégro: circonscription unique nationale sans seuil (Pays-Bas) ou seuil de 3 % (Monténégro)
- Finlande, Belgique (Flandre), Luxembourg, Suisse, Autriche: circonscriptions « régionales » (plus de 15 sièges en moyenne) sans seuil (Finlande, Luxembourg, Suisse) ou seuil national inférieur à 5 % (Belgique, Autriche)
- Danemark, Suède, Norvège, Islande, Estonie: 80 % à 90 % des sièges distribués dans des circonscriptions « départementales » (10 à 15 sièges en moyenne), le reste des sièges distribués d'après les résultats nationaux en prenant en compte les sièges déjà remportés dans les circonscriptions, seuils de 2 % à 4 %
- Allemagne, Écosse, pays de Galles: double vote pour un candidat local et un parti (ce second vote détermine les équilibres partisans au parlement), une moitié des sièges distribués dans des circonscriptions uninominales, l'autre moitié des sièges distribués proportionnellement en prenant en compte les sièges déjà remportés dans les circonscriptions, seuil de 5 %
- Irlande, Irlande du Nord: vote unique transférable (système proportionnel fondé sur le classement des candidats) sans seuil

Les modalités des modes de scrutin proportionnels sont nombreuses mais tous partagent deux caractéristiques liées :

- Tous les partis qui dépassent un certain seuil électoral (de 1 % à 5 % selon les systèmes) peuvent faire campagne sans être incités à rejoindre une coalition préélectorale, et être assurés de recevoir un pourcentage des sièges équivalent au pourcentage des votes qu'ils ont reçus.
- Les électeurs peuvent donc voter pour n'importe quelle formation qui dépasse ce seuil électoral sans se soucier de considérations de vote utile.

Pour de nombreuses raisons, les pays européens qui ont les modes de scrutin les plus proportionnels depuis plus de 100 ans — pays nordiques, Pays-Bas, Luxembourg, Belgique (Flandre), Suisse, Allemagne, Autriche, Irlande — sont ceux où la participation aux élections et la confiance dans les institutions et dans la démocratie est la plus haute.

Si le seuil pour qu'un parti puisse être représenté à la hauteur des votes qu'il a reçu dépasse les 3 % (par exemple

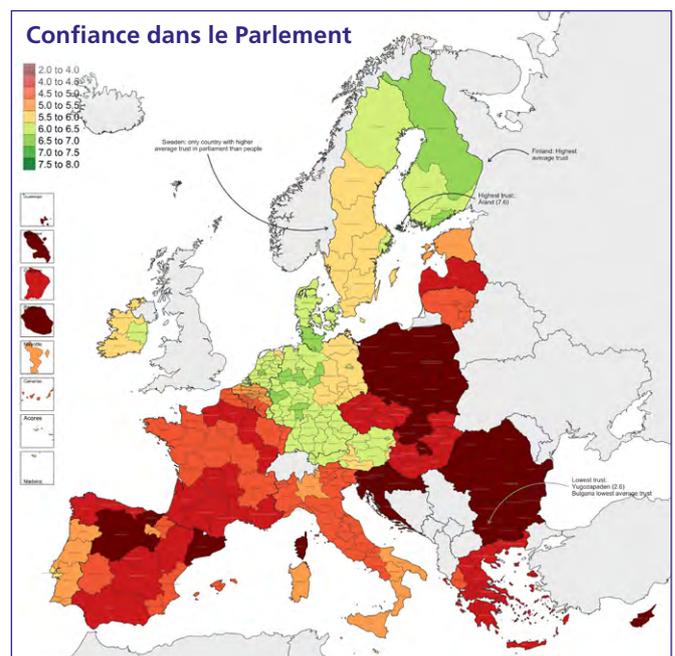
parce que le nombre de sièges par circonscription est faible), des impératifs de coalition préélectorale et de vote utile commencent à apparaître et le système devient, au-delà d'un seuil de 5 %, rapidement majoritaire.

L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel aurait une conséquence immédiate : sans incitation à maintenir une coalition pour les législatives suivantes, la NUPES connaîtrait une scission de facto dès l'adoption du nouveau mode de scrutin, même si l'alliance reste un temps officielle. Cette nouvelle situation modifierait les enjeux pour la construction de majorités autour de textes législatifs.

Par ailleurs, avec un scrutin majoritaire une perte de quelques points dans l'opinion peut se traduire en une profonde déroute à l'élection suivante. Avec un scrutin proportionnel une perte de quelques points dans l'opinion se traduit en une perte de quelques sièges, donc bien plus modérée. Cet aspect facilite les accords et les compromis officiels et durables même quand ils sont impopulaires au sein d'une minorité des électeurs.

Le Rassemblement national, en temps que seul large parti « unifié », est le seul parti qui bénéficie aujourd'hui du vote utile sans avoir à rejoindre une coalition préélectorale, au détriment notamment de Reconquête et de Debout La France. Il est fort probable que l'adoption d'un scrutin proportionnel provoque des scissions en interne et contrarie la dynamique actuelle de ce parti, comme les européennes de 2024 nous le laisse déjà présager.

Quels que soient les scénarios envisagés, les partis de la majorité actuelle pourront emporter entre 20 % et 30 % des voix, soit entre 120 et 180 sièges, ce qui en feraient les forces politiques centrales indispensables à n'importe quelle coalition gouvernementale, à l'instar du FDP, Parti libéral-démocrate allemand. Le Rassemblement national, en concurrence avec d'autres partis, ne pourraient obtenir



Données : European Quality of Government Index 2021

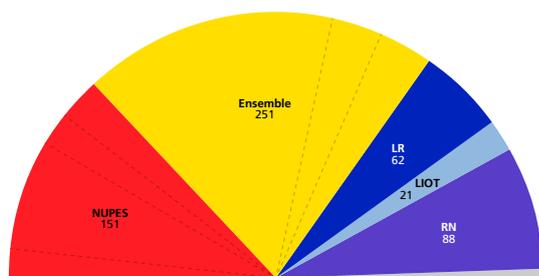
plus que de 20% à 25% des votes, soit plus de 120 à 150 sièges, moins de sièges que ce qu'il obtiendra sans doute avec le maintien du mode de scrutin actuel.

Avec un scrutin proportionnel, LFI devra recueillir 13% des votes pour obtenir l'équivalent de ses 75 sièges actuels, ce qui est peu probable. On peut estimer qu'un scrutin proportionnel sera donc légèrement défavorable à ce parti. En revanche, le PS et EÉLV en bénéficieraient, pouvant chacun remporter 10 à 15 sièges supplémentaires. Avec 11% des sièges actuellement, un scrutin proportionnel ne changerait probablement pas ou très peu la donne pour LR.

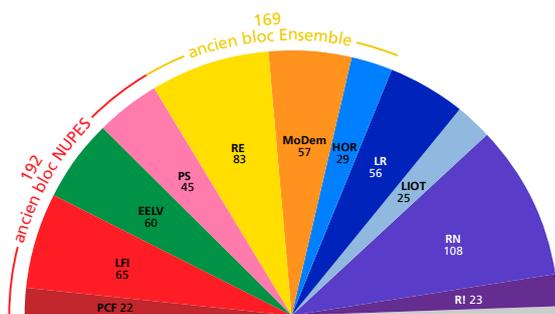
Pour résumer, un scrutin proportionnel bénéficierait aux groupes Renaissance, MoDem, PS, EÉLV et probablement Reconquête si ce parti dépasse le seuil électoral. Il ne changerait rien au groupe Les Républicains. Il serait défavorable aux groupes Rassemblement national et La France insoumise. Selon le seuil choisi, il permettrait aussi une présence des groupes Horizons, PCF et Debout la France.

En libérant les partis des coalitions préélectorales comme la NUPES, l'adoption d'un scrutin proportionnel ouvrirait donc les possibilités de coalitions gouvernementales. Pour les raisons suivantes, seule l'adoption d'un scrutin proportionnel autorise la mise en place de ces coalitions :

- les électeurs sanctionnant moins les coalitions « compréhensibles » entre trois ou quatre partis « proches » qu'entre deux grands blocs antagonistes,
- une perte de soutien dans l'opinion liée à la participation à une coalition gouvernementale se traduisant en perte de sièges plus modérée qu'avec un scrutin majoritaire ou semi-proportionnel,
- les partis n'ayant plus intérêt à rester dans l'opposition car n'étant pas surreprésentés quand ils sont en tête de l'élection suivante.



2022
XVIIe législature
élue au scrutin à deux tours



2027
estimation de la XVIIe législature
élue à la proportionnelle

Peuvent-êtré déjà envisagées de manière réaliste des coalitions RE-MoDem-PS-EÉLV ou RE-MoDem-EÉLV-LR. Ces coalitions sont à comparer à l'affaiblissement voire à la disparition de Renaissance et/ou du MoDem auquel mènerait probablement le maintien du scrutin à deux tours ou l'adoption d'un autre mode de scrutin à finalité majoritaire (« dose de proportionnelle » ou « proportionnelle avec prime majoritaire »).

Un scrutin proportionnel « intégral » qui permet à chaque parti de faire campagne sans se soucier d'accords préélectoraux est donc absolument nécessaire pour permettre la négociation et la mise en place de coalitions gouvernementales stables quand il n'y a pas de majorité absolue. Tout scrutin à finalité majoritaire rend ces coalitions impossibles ou instables, tout scrutin au résultat semi-proportionnel, comme la proportionnelle sur des circonscriptions départementales utilisée en 1986, rend ces coalitions gouvernementales extrêmement difficiles à mettre en place quand elles n'ont pas été annoncées avant l'élection.

Malgré cela, il est possible de limiter l'accès aux petites formations en instaurant des seuils électoraux en dessous desquels les partis n'obtiennent aucun siège, comme en Allemagne ou en Belgique, sans que cela n'entrave complètement les coalitions de gouvernement. Les options de coalitions restent toutefois plus nombreuses et la négociation de ces coalitions plus rapide (c'est contre-intuitif) dans les pays avec des seuils bas, comme les Pays-Bas, le Luxembourg, le Danemark ou la Norvège.

Reste un point fondamental, les conséquences qu'auront l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel sur les institutions, et notamment sur le rôle du président de la République. Il est rigoureusement impossible de prédire ces évolutions avec justesse, mais on peut présager que l'adoption d'un scrutin proportionnel redonnera une place plus centrale aux députés dans la composition et la politique du Gouvernement. On peut envisager une situation de semi-cohabitation, où le président ne sera pas écarté du Gouvernement comme en situation de cohabitation, mais selon l'équilibre politique devra toutefois composer plus activement avec les formations présentes au Gouvernement, renforçant globalement l'équilibre des pouvoirs. Quel que soit le président de la République élu en 2027, l'adoption d'un scrutin proportionnel modèrerait donc son influence dans la composition et l'action du Gouvernement.

C'était la situation en Finlande dans les années 90, où toutes les institutions étaient très proches de la Ve République, dans leur structure comme dans leur pratique, mais avec pour différence un scrutin proportionnel aux élections législatives. Les réformes constitutionnelles finlandaises de 2000 transfèrent le droit de dissolution du président de la République vers le Premier ministre, donnant depuis au régime finlandais un caractère résolument parlementaire.

5 — Mode de scrutin proportionnel : quelles modalités ?

A — Méthodes de répartition proportionnelle des sièges

B — Sièges « compensatoires »

C — Découpage des circonscriptions

D — Seuils électoraux

E — Vote préférentiel et panachage

F — Règles dans la composition des listes

G — Design des bulletins de vote

H — Financement des campagnes et des partis

A — Méthodes de répartition proportionnelle des sièges

Il existe de nombreuses méthodes de répartition des sièges proportionnellement aux votes. Aucune ne pouvant parfaitement transférer un pourcentage de votes en pourcentage de sièges, chacune des méthodes procède par des compromis différents qui ont des conséquences politiques.

Méthode D'Hondt (« méthode à la plus forte moyenne »)

La méthode D'Hondt (« méthode à la plus forte moyenne ») bénéficie aux listes arrivées en tête et dissuade donc les scissions mais a pour corollaire de ne produire des résultats proportionnels qu'à partir de 20 sièges. Quand il y a moins de 10 sièges à distribuer, la méthode D'Hondt surreprésente fortement la liste en tête et contraint les partis à se réunir en coalitions préélectorales les plus larges possibles, incitant au vote utile, donnant au scrutin un caractère semi-proportionnel avec les conséquences expliquées plus haut.

Méthode au plus fort reste et méthode de Sainte-Laguë

La méthode au plus fort reste et la méthode de Sainte-Laguë ont les mêmes résultats, ils produisent la répartition la plus proportionnelle possible. Ces méthodes sont idéales quand il y a entre 8 et 20 sièges à distribuer. Au-delà de 20 sièges, elles peuvent favoriser les scissions intra-partisane et donc la lisibilité d'une campagne électorale, la méthode D'Hondt ou les méthodes de Sainte-Laguë modifiées (utilisées dans les pays scandinaves) devenant donc préférables. En dessous de 8 sièges le scrutin prend un caractère semi-proportionnel avec impératif de coalitions préélectorales et vote utile.

Méthode du vote unique transférable

La méthode du vote unique transférable utilisé en Irlande aboutit à une bonne proportionnalité sans incitation aux coalitions préélectorales et au vote utile même sur des petites circonscriptions de 4 à 7 sièges. Cependant, la complexité de sa mise en œuvre pour l'administration la rend surtout adaptée aux scrutins locaux comme l'élection des conseils municipaux des municipalités de moins de 3500 habitants.

Pour résumer :

- le vote unique transférable est adapté à des scrutins locaux sur des circonscriptions de 4 à 7 sièges,
- la méthode au plus fort reste et la méthode de Sainte-Laguë sont adaptées pour toutes circonscriptions de 8 à 20 sièges,
- la méthode D'Hondt (« à la plus forte moyenne ») et la

méthode de Sainte-Laguë modifiée (utilisée dans les pays scandinaves) sont adaptées pour toutes les circonscriptions de plus de 20 sièges.

Les méthodes D'Hondt et de Sainte-Laguë sont plus adaptées à l'instauration d'un seuil électoral que la méthode au plus fort reste.

B — Sièges « compensatoires »

Quand les circonscriptions sont trop petites pour être proportionnelles, et donc contraignent les partis à des coalitions préélectorales, il est possible d'y ajouter des sièges supplémentaires distribués au niveau national de manière « compensatoire » afin de rétablir une proportionnalité suffisante pour mettre fin aux contraintes de coalitions préélectorales et de vote utile.

Par exemple, si dans l'ensemble des circonscriptions un parti a emporté 11 % des votes (ce qui correspondrait à 64 sièges à l'Assemblée nationale) mais qu'à cause des petites circonscriptions peu proportionnelles il n'a pu remporter que 42 sièges (7,3 % des sièges) alors 22 sièges compensatoires supplémentaires lui sont attribués pour porter le total à 64 sièges, correspondant au pourcentage des votes que le parti a reçu.

Sans ces sièges compensatoires, les partis et coalitions préélectorales qui obtiennent plus de 25 % des votes seraient surreprésentés, les autres partis sous-représentés.

Ce système a pour avantage de permettre à toutes les circonscriptions d'être équitablement proportionnelles indépendamment de leur nombre de sièges, propriété particulièrement utile dans le cadre d'une France où coexistent des territoires d'outre-mer peu peuplés et de grandes agglomérations urbaines.

Ce système est en place dans les pays scandinaves et en Estonie, où 80 % des sièges sont distribués dans des circonscriptions de 10 sièges en moyenne, et 20 % des sièges sont distribués de manière compensatoire.

Ce système est aussi poussé à l'extrême en Allemagne, en Écosse et en Nouvelle-Zélande, où 50 % des sièges sont distribués dans des circonscriptions uninominales, et 50 % des sièges sont distribués de manière compensatoire de manière à établir une proportionnalité complète malgré les circonscriptions uninominales.

Ces sièges compensatoires peuvent être distribués seulement aux partis qui dépassent un seuil de vote, afin d'avantager les formations qui dépassent ce seuil. Un seuil de 2 % est ainsi en place au Danemark, 3 % en Norvège, 4 % en Suède et 5 % en Allemagne.

C — Découpage des circonscriptions

Avec la méthode D'Hondt (« méthode à la plus forte moyenne ») pour que des circonscriptions soient suffisamment proportionnelles pour ne pas contraindre aux coalitions préélectorales et au vote utile, il faut qu'elles aient en moyenne au minimum 20 sièges, comme c'est

le cas dans le cadre de circonscriptions régionales au Luxembourg, en Belgique (seulement en région Flandre), en Finlande et dans le cadre d'une seule circonscription nationale de 150 sièges aux Pays-Bas.

En France, des circonscriptions régionales ou réunissant plusieurs départements pourraient correspondre à ce nombre de sièges.

Quand les circonscriptions ont moins de 20 sièges en moyenne, il est nécessaire pour maintenir la proportionnalité du scrutin d'y adjoindre des sièges compensatoires. Plus les circonscriptions sont petites, plus la part de sièges compensatoires doit être importante. Quand les circonscriptions ont 15 sièges en moyenne, 10 % de sièges compensatoires peuvent suffire à restaurer une proportionnalité et contrer les incitations au vote utile, comme au Danemark. Quand les circonscriptions sont uninominales, 50 % de sièges compensatoires sont nécessaires, comme en Allemagne.

En France, avec des circonscriptions départementales dont plus de la moitié ont 4 sièges ou moins, au moins 150 sièges compensatoires (25 % des sièges) seraient nécessaires pour rétablir une proportionnalité. Avec des circonscriptions réunissant deux à trois départements pour 10 à 15 sièges en moyenne, 100 sièges compensatoires seraient suffisants.

Quand moins de 20 sièges sont élus mais qu'il n'est pas possible d'y adjoindre des sièges compensatoires, par exemple pour l'élection d'un conseil municipal, il est nécessaire de distribuer les sièges avec la méthode de Sainte-Laguë ou du plus fort reste, comme c'est le cas en Norvège ou aux Pays-Bas pour les petits conseils municipaux.

D — Seuils électoraux

Le seuil électoral, c'est à dire le pourcentage des votes à atteindre pour être admis à la répartition des sièges, a une conséquence directe sur le nombre de partis représentés dans l'assemblée élue. Au-delà d'un seuil de 5 % on observe des effets majoritaires forts avec des impératifs de coalitions préélectorales et de vote utile.

En moyenne, avec un seuil de :

- 5 %, 6 à 7 partis sont représentés (ex. Allemagne),
- 4 %, 8 partis sont représentés (ex. Suède),
- 3 %, 9 partis sont représentés (ex. Israël, Norvège),
- 2 %, 10 partis sont représentés (ex. Danemark),
- 0,67 %, 12 partis sont représentés (ex. Pays-Bas).

Ces moyennes sont valables quand le seuil est appliqué à une répartition nationale des sièges, soit avec une circonscription nationale aux Pays-Bas ou en Israël, soit avec des petites circonscriptions et des sièges compensatoires dans les pays scandinaves ou en Allemagne. À ces partis peuvent s'ajouter des candidats indépendants comme ceux de LIOT.

Quand les sièges sont distribués sur des circonscriptions multiples, sans sièges compensatoires, le seuil effectif dépend du nombre de sièges par circonscription.

En moyenne :

- une circonscription de 3 sièges a un seuil de 21 %,
- une circonscription de 4 sièges a un seuil de 16 %,
- une circonscription de 5 sièges a un seuil de 13 %,
- une circonscription de 10 sièges a un seuil de 7 %,
- une circonscription de 15 sièges a un seuil de 5 %,
- une circonscription de 20 sièges a un seuil de 3,5 %,
- une circonscription de 25 sièges a un seuil de 3 %.

Dans le mode de scrutin français de 1986 au résultat semi-proportionnel (la méthode D'Hondt sur des circonscriptions départementales dont la moitié ont 4 sièges ou moins) le seuil prévu de 5 % était donc quasiment inutile, une liste obtenant moins de 5 % des votes ne pouvant espérer un siège que dans les trois départements avec plus de 15 sièges (Nord, Paris et Bouches-du-Rhône). Dans la grande majorité des départements, il fallut aux listes 20 % des votes pour obtenir un siège, ce qui aujourd'hui mènerait à maintenir la composition actuelle de l'Assemblée nationale avec trois grands blocs devant stratégiquement maintenir un antagonisme.

Pour permettre un mode de scrutin proportionnel et limiter les impératifs de coalitions préélectorales et de vote utile, il faudrait avec le paysage partisan français actuel soit un seuil entre 3 % et 4 % avec une répartition nationale des sièges, soit des circonscriptions de 20 à 25 sièges en moyenne.

On peut estimer qu'un tel seuil permettrait actuellement aux formations suivantes d'être présentes à l'Assemblée sans être aucunement contraintes les unes aux autres par des accords préélectorales : LFI, PS, ÉELV, RE, MoDem, LR, RN, RI. Il est possible que certaines des formations suivantes soient aussi présentes sans avoir à rejoindre une coalition préélectorale : PCF, Horizons, Debout la France.

E — Vote préférentiel et panachage

La méthode la plus simple pour distribuer les sièges au sein des listes des partis est celle dite des « listes bloquées ». Les partis présentent des listes sur lesquelles l'ordre des candidats est prédéfini. Si une liste remporte 5 sièges, ces 5 sièges sont attribués aux candidats en tête de liste. Les électeurs peuvent ainsi choisir une liste mais ne peuvent exprimer de préférence sur l'individu qu'ils élisent.

Le système des « listes bloquées » est en place aux élections européennes en France et aux législatives en Espagne et au Portugal. C'était le système utilisé en France en 1986. Il a pour propriété de laisser aux organisations partisans un contrôle complet en interne pour la désignation des candidats. Il a plusieurs inconvénients rédhibitoires :

- Sur des circonscriptions de plus de 20 sièges, il encourage les scissions intra-partisanes quand la composition des listes ne satisfait pas certains acteurs en interne.
- Il fragilise la légitimité des députés et du parlement, donc l'autorité de l'institution et le respect des citoyens. Il ouvre la porte aux accusations « d'apparatchik ».

Comme alternative aux « listes bloquées » on trouve les « listes ouvertes » qui permettent aux électeurs d'avoir une influence plus ou moins effective sur l'attribution des sièges au sein d'une liste, au moyen du panachage ou du vote préférentiel.

Panachage

Le panachage dans le cadre de la proportionnelle est utilisé en Suisse et au Luxembourg. Il donne aux électeurs une influence complète et précise sur l'attribution des sièges au sein des listes, mais est complexe à l'usage, autant pour les électeurs que pour l'administration. Chaque électeur peut « composer sa propre liste » : il a autant de votes qu'il y a de sièges dans sa circonscription, que l'électeur peut distribuer aux candidats de plusieurs partis. Chaque vote pour un candidat compte comme un vote pour son parti. Les sièges sont distribués proportionnellement entre les partis, et les sièges sont attribués aux candidats qui ont reçu le plus de votes sur les listes des partis.

— Spécimen d'un bulletin de vote —

Commune de Bertrange
Élections communales du 04 octobre 2011
Élection de 13 conseillers communaux

Gemeinde Bartringen
Gemeinderatswahlen vom 04. Oktober 2011
Wahl von 13 Gemeinderäten

1 déi gréng

2 CSV
CHRËSCHTLECH
SOZIAL
VOLLEKSPARTEI

3 LSAP
d'Sozialisten

4 DP
DEMOKRATESCH
PARTEI

WELAND Pierre	XX	ELSER-GIGER Mariette		CAAS Fernand	X	COLARIANICH Frank	XX
HOELSTEIN Caroline		HOFFMANN Pierrot		DE RAMOS PINHEIRO Acacia		DEBARDI Furio	
BEN KHECHER Mohamed	X	LOVIERE René		HOFFMANN-WOLFSCHMIDT Jolke	X	DEMYSER Frank	
DE DEMO Gaston		LISI Carlo		JÄURING Jean-Marie		HAAS Luc	
GLÖSENER Georges		MANGEN Henri		NATI Romain	X	WILD Yola	
GRISSE Kyril		MANCINI Ursula	XX	PELTYER-SCHNEIDER Anny		FRERER Emile	
HEGGEN Linda		MICHELX Lucien		PEREIRO DOS SANTOS Maria Teresa, ep. MATOS		LANG Marc	
SIBTEL Éliane, ep. JUSTE		RAICHS Marc	X	RODRIGUES CORREIA GONCALVES Natália, ep. MOREIRA		MANRES Marc	
MENINGER Laurent		SCHAEFFER Nicolas		SARAVIA Guy	X	MAIR Ravel	
PETTINGER Paul		SCHARIS Nadine		SCHNEIDER Georges		MICHELX Patrick	X
TRIVISSAN Rita, ep. PLANTING		SCHMITT-BOOS Lydie		URBING Gérard		RENGE-ALBERTA CÉCILE	
PROMME André, ep. WELAND		SCHNEIDER Marie-Françoise		WENMACHER Norbert		RIEGLAND Michel	
THEIN Renaud		WIEBICH Guy		WES Lydie		SIMY-THIJS Monique	

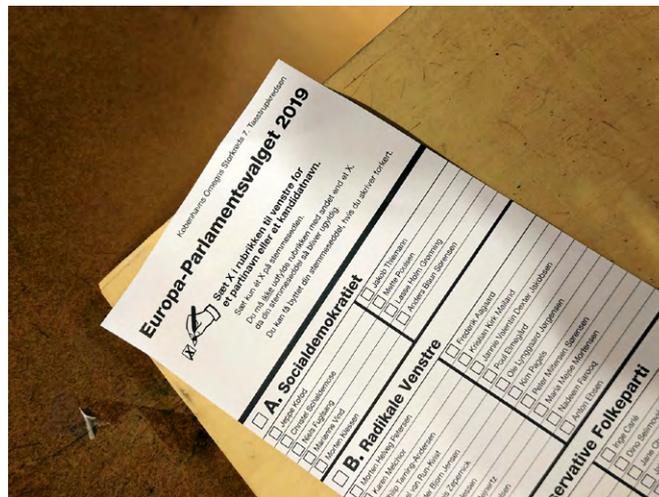
Bulletin de vote luxembourgeois avec panachage : l'électeur dispose de 13 votes qu'il peut répartir entre les candidats de plusieurs listes.

Dans la pratique, le panachage change peu les résultats par rapport à une liste bloquée, les électeurs donnant l'ensemble de leurs votes aux candidats d'un même parti, ou votant en priorité pour des candidats médiatisés qui seraient de toute manière en tête de liste. Il tend à renforcer la confiance des électeurs dans les députés et dans le processus électoral.

Vote préférentiel

Le vote préférentiel est plus simple à l'usage : les électeurs peuvent, si ils le souhaitent, émettre une « préférence » pour un des candidats de la liste pour laquelle ils votent. Ce vote de préférence peut avoir une influence plus ou moins forte sur l'attribution des sièges au sein des listes. En Finlande, les sièges sont entièrement attribués selon les votes préférentiels. Dans les pays scandinaves, du Benelux, ou en Autriche, le vote préférentiel a une influence modérée : les listes indiquent un ordre prédéfini et au-delà d'un certain quota de préférences un candidat est élu indépendamment de son placement sur la liste.

Le vote préférentiel n'a, de facto, qu'une influence très faible sur l'attribution des sièges au sein des listes car les candidats sélectionnés grâce aux préférences qu'ils ont reçu sont presque systématiquement les candidats les plus connus, en haut de la liste. Par exemple, aux dernières législatives aux Pays-Bas, 4 députés sur 150 n'auraient pas été élus si il y avait eu des « listes bloquées » sans vote préférentiel. Il renforce cependant la légitimité des élus et la confiance dans le processus électoral, c'est à ce titre une modalité très importante.



Bulletin de vote danois avec vote préférentiel : l'électeur peut voter pour un parti et, en option, émettre une « préférence » pour un des candidats du parti pour lequel il vote.

Voilà les modalités du vote préférentiel « modéré » proposé par le parlement néerlandais en 2017 : si une liste a remporté 5 sièges, et que 2/5 des électeurs de cette liste ont exprimé une préférence pour un des candidats, 2 sièges sont attribués selon les préférences, les 3 sièges restants sont attribués selon l'ordre de la liste.

F—Règles dans la composition des listes

Parité

La Constitution française impose que la loi « favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux ».

Les évolutions du code électoral depuis 20 ans inscrivent généralement le principe d'une alternance stricte femmes-hommes sur les listes de candidats.

La règle utilisée au Portugal est plus souple et indique qu'une liste ne peut avoir plus de deux candidats consécutifs du même sexe. Si l'on y ajoute l'obligation d'avoir un homme et une femme dans les deux premiers candidats et qu'une liste doit respecter la parité, on assouplit le principe d'une alternance stricte femmes-hommes tout en respectant les objectifs de parité.

Sièges compensatoires

L'attribution de sièges compensatoires implique que les listes d'un parti ou d'une coalition préélectorale aient le même nom dans chaque circonscription pour qu'elle puisse prétendre à l'attribution de sièges compensatoires.

Cette modalité limite fortement la mise en place de coalitions préélectorales différentes dans chaque circonscription. Elle unifie donc l'élection sur l'ensemble du territoire, participe à la lisibilité des choix électoraux et bénéficie aux partis présents dans toutes les circonscriptions.

G— Design des bulletins de vote

Il y a deux grandes familles de bulletins de vote :

- Les bulletins qui réunissent sur une même feuille les listes de tous les partis. Ces bulletins sont imprimés et distribués par l'administration. Pour être présent sur le bulletin, un parti doit remplir certaines conditions, le plus souvent déjà avoir des sièges à l'assemblée élue ou réunir des signatures. Un tel bulletin est la norme en Europe.
- Les bulletins imprimés et distribués indépendamment par les partis, pour lesquels les partis se font rembourser si ils dépassent un seuil de votes. C'est le système utilisé en France ou en Suède.

Le système utilisé en France (et en Suède) n'a pas à être modifié, il peut fonctionner avec la plupart des mode de scrutin proportionnels. Cependant quand le vote préférentiel ou le panachage sont permis, une case à cocher doit être ajoutée avant ou après le nom de chaque candidat.



Bulletins de vote suédois avec vote préférentiel : la mise en page est globalement similaire aux bulletins français aux européennes, avec des cases à cocher pour exprimer une préférence pour un candidat.

Les bulletins de vote pour les suffrages de liste en France (municipales, régionales, européennes) ont peu de contraintes légales. Avec des photos, des informations et des mises en page diverses, ceux-ci ressemblent parfois plus à des dépliants de communication qu'à des bulletins de vote. Un cadre réglementaire définissant mieux les informations qui doivent ou peuvent être présentes sur les bulletins rendrait plus lisible et plus sérieuse l'élection.

H— Financement des campagnes et des partis

L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel serait compatible avec le financement actuel des campagnes électorales. Chaque liste dans chaque circonscription serait en charge de son propre financement, en déclarant un mandataire financier comme le font aujourd'hui les candidats à la députation.

Il n'est pas non plus nécessaire de modifier les règles actuelles de financement des partis à l'Assemblée nationale.

Participation aux dernières élections législatives

- scrutin proportionnel
- scrutin semi-proportionnel
- scrutin à finalité majoritaire

pays sans élection présidentielle

● Luxembourg*	2018	89,66%
● Belgique*	2019	88,38%
● Suède	2022	84,20%
● Danemark	2022	83,70%
● Pays-Bas	2021	78,71%
● Norvège	2021	77,17%
● Allemagne	2021	76,60%
● Royaume-Uni	2019	67,30%
● Espagne	2023	66,60%
● Italie	2022	63,85%
● Grèce*	2023	53,74%

* vote obligatoire

pays avec une élection présidentielle

● Autriche	2019	75,60%
● Finlande	2023	72,60%
● Irlande	2020	62,90%
● Portugal	2022	51,50%
● France	2022	46,23%

6 — Proposition de mode de scrutin

Trois modes de scrutin dont on connaît bien les effets pourraient dans le contexte politique actuel être appliqués en France avec des conséquences relativement similaires. Ils correspondent aux impératifs de proportionnalité, ne contraignent ni aux coalitions préélectorales ni au vote utile :

- le système flamand (circonscriptions régionales),
- le système scandinave (circonscriptions départementales et sièges compensatoires),
- le système allemand (circonscriptions uninominales et sièges compensatoires).

1 — Système flamand (circonscriptions régionales)

Répartition des sièges avec la méthode D'Hondt dans des circonscriptions régionales ayant chacune entre 20 et 30 sièges (plusieurs circonscriptions pour les grandes régions). Un seuil de 3 % ou 4 % des votes pour être admis à la répartition des sièges. Vote préférentiel modéré.

Système utilisé en Finlande, Belgique (Flandre), Luxembourg, Suisse.

2 — Système scandinave (circonscriptions départementales et sièges compensatoires)

477 sièges répartis avec la méthode de Sainte-Laguë (ou du plus fort reste) dans des circonscriptions départementales ou réunissant deux ou trois départements, ayant chacune entre 8 et 15 sièges. 100 sièges supplémentaires distribués de manière « compensatoire » aux partis ayant dépassé un seuil de 3 % ou 4 % des votes. Vote préférentiel modéré.

Système utilisé au Danemark, Suède, Norvège, Islande, Estonie.

3 — Système allemand (circonscriptions uninominales et sièges compensatoires)

50% des sièges répartis dans des circonscriptions uninominales, au scrutin majoritaire à un tour. 50% des sièges distribués de manière « compensatoire » aux partis ayant dépassé un seuil de 3 % ou 4 % des votes. L'électeur vote deux fois : une fois pour un candidat de sa circonscription uninominale, une fois pour une liste de parti pour l'attribution des sièges compensatoires.

Système utilisé en Allemagne, Écosse, Nouvelle-Zélande.

Quel système instaurer ?

Par rapport à un mode de scrutin à finalité majoritaire (« dose de proportionnelle » ou « proportionnelle avec prime majoritaire ») ou un mode de scrutin aux conséquences semi-proportionnelles (proportionnelle sur des circonscriptions départementales), ces trois systèmes proportionnels aboutiraient à des résultats électoraux sensiblement similaires, le choix du système relevant plus de détails que de profondes conséquences stratégiques.

Le système allemand maintient une implantation très locale des députés mais est celui qui demanderait le plus

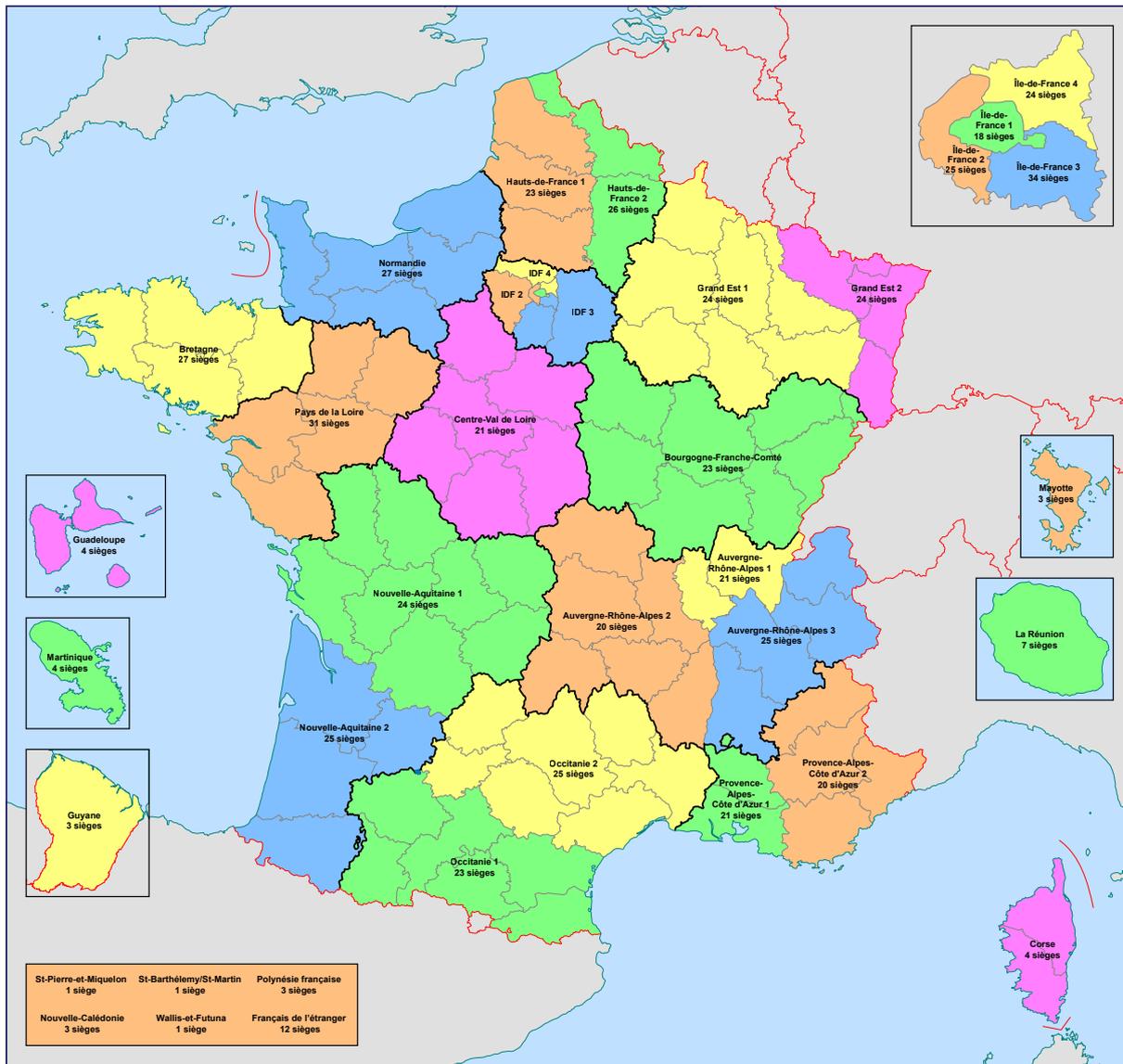
de changements, notamment parce qu'il nécessiterait une nouvelle carte des circonscriptions uninominales remise à jour périodiquement, impliquerait pour les partis un mécanisme de financement national des campagnes électorales, et pour les électeurs un double vote dont un scrutin majoritaire à un tour. Il créerait par ailleurs deux catégories de députés (ceux élus en circonscriptions et ceux élus sur les listes des sièges compensatoires).

À l'inverse, le système flamand (proportionnelle sur circonscriptions régionales) est le plus simple à instaurer. Il aurait cependant pour conséquences un affaiblissement de l'implantation locale des députés et un traitement différent entre les grandes circonscriptions très proportionnelles et les petites circonscriptions (Corse et territoires d'outre-mer) beaucoup moins proportionnelles, ce qui pourrait avoir pour conséquences d'affaiblir la légitimité des institutions sur ces territoires.

Enfin, le système scandinave permet d'obtenir un résultat proportionnel avec des circonscriptions plus locales (un, deux ou trois départements par circonscription) que le système flamand, tout en ne nécessitant qu'un seul vote et ne créant pas deux catégories de députés comme le système allemand. Les sièges compensatoires ont pour avantage de permettre au scrutin d'être équitablement proportionnel dans toutes les circonscriptions, grandes ou petites. Pour les électeurs, il est aussi simple que le système flamand des circonscriptions régionales et ne nécessite qu'un seul vote. Pour l'administration, il est un peu plus complexe à mettre en œuvre compte-tenu de la distribution des sièges compensatoires.

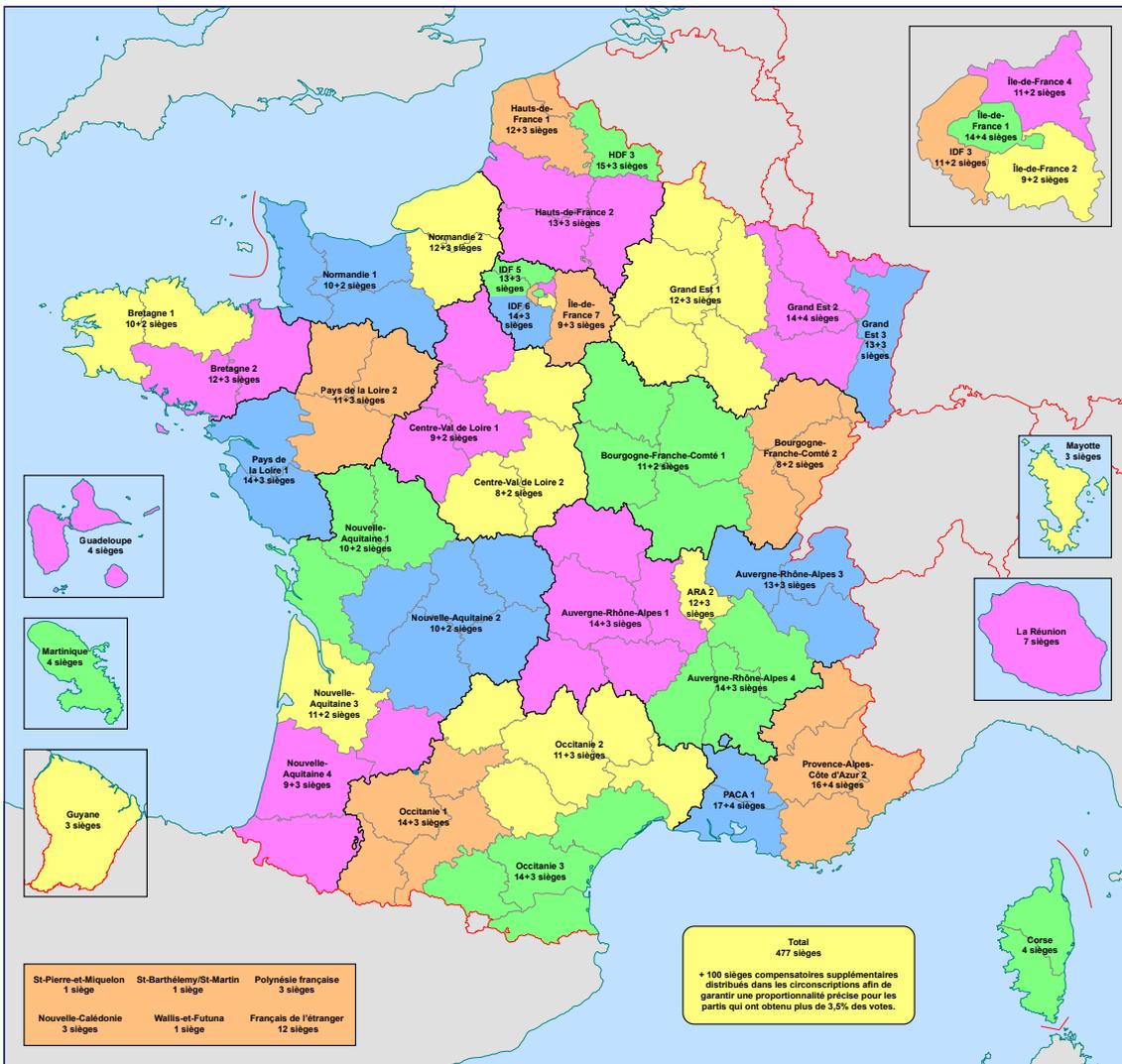
Dans les deux pages suivantes vous trouverez deux cartes des circonscriptions possibles en cas d'adoption du système flamand (proportionnelle sur circonscriptions régionales) et du système scandinave (circonscriptions départementales et sièges compensatoires).

Enfin, vous trouverez joint à ce document une proposition détaillée de scrutin proportionnel (« Une proportionnelle pour les concilier tous, et dans la République les lier ») inspirée des systèmes scandinaves, adaptée aux pratiques et institutions électorales française et aux équilibres politiques actuels.



Système « flamand » : 577 sièges distribués dans des circonscriptions régionales de 24 sièges en moyenne (plusieurs circonscriptions pour les régions les plus peuplées afin de maintenir entre 20 et 30 sièges par circonscription).

Circonscriptions	Départements	Population	Sièges
Auvergne-Rhône-Alpes 1	Rhône, Ain	2541293	21
Auvergne-Rhône-Alpes 2	Allier, Cantal, Puy-de-Dôme, Loire, Haute-Loire, Ardèche	2467181	20
Auvergne-Rhône-Alpes 3	Savoie, Haute-Savoie, Drôme, Isère	3070178	25
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne, Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort	2801695	23
Bretagne	Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan	3373835	27
Centre-Val de Loire	Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Cher, Indre, Loiret	2574863	21
Grand Est 1	Aube, Marne, Ardennes, Meuse, Marne, Vosges, Meurthe-et-Moselle	2992442	24
Grand Est 2	Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin	2965070	24
Hauts-de-France 1	Pas-de-Calais, Somme, Oise	2860614	23
Hauts-de-France 2	Aisne, Nord	3137120	26
Île-de-France 1	Paris	2145906	18
Île-de-France 2	Hauts-de-Seine, Yvelines	3075936	25
Île-de-France 3	Val-de-Marne, Essonne, Seine-et-Marne	4142726	34
Île-de-France 4	Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise	2907226	24
Normandie	Calvados, Manche, Orne, Eure, Seine-Maritime	3325522	27
Nouvelle-Aquitaine 1	Deux-Sèvres, Vienne, Corrèze, Creuse, Haute-Vienne, Charente, Charente-Maritime, Dordogne	2961355	24
Nouvelle-Aquitaine 2	Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques	3072597	25
Occitanie 1	Haute-Garonne, Gers, Hautes-Pyrénées, Aude, Ariège, Pyrénées-Orientales	2849300	23
Occitanie 2	Tarn-et-Garonne, Aveyron, Gard, Lozère, Tarn, Lot, Hérault	3124669	25
Pays de la Loire	Loire-Atlantique, Vendée, Mayenne, Maine-et-Loire, Sarthe	3832120	31
Provence-Alpes-Côte d'Azur 1	Bouches-du-Rhône, Vaucluse	2610011	21
Provence-Alpes-Côte d'Azur 2	Var, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes	2488655	20
Corse	Corse-du-Sud, Haute-Corse	343701	4
Guadeloupe	Guadeloupe	383559	4
Martinique	Martinique	361225	4
Guyane	Guyane	285133	3
La Réunion	La Réunion	863083	7
Mayotte	Mayotte	256518	3
St-Pierre-et-Miquelon	—	5974	1
St-Barthélemy/St-Martin	—	42778	1
Wallis-et-Futuna	—	11558	1
Polynésie française	—	275918	3
Nouvelle-Calédonie	—	271407	3
Français de l'étranger	—	1802382	12
Total		67682257	577



Système « scandinave » : 477 sièges distribués dans des circonscriptions de 12 sièges en moyenne (réunissant un ou plusieurs départements par circonscription) et 100 sièges supplémentaires distribués de manière « compensatoire ».

Circonscription	Départements	Population	Sièges	Compensatoires	Total
Auvergne-Rhône-Alpes 1	Allier, Cantal, Puy-de-Dôme, Loire, Haute-Loire	2137856	14	3	17
Auvergne-Rhône-Alpes 2	Rhône	1883437	12	3	15
Auvergne-Rhône-Alpes 3	Ain, Savoie, Haute-Savoie	1932812	13	3	16
Auvergne-Rhône-Alpes 4	Drôme, Isère, Ardèche	2124547	14	3	17
Bourgogne-Franche-Comté 1	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne	1622967	11	2	13
Bourgogne-Franche-Comté 2	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort	1178728	8	2	10
Bretagne 1	Côtes-d'Armor, Finistère	1520819	10	2	12
Bretagne 2	Ille-et-Vilaine, Morbihan	1853016	12	3	15
Centre-Val de Loire 1	Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher	1372919	9	2	11
Centre-Val de Loire 2	Cher, Indre, Loiret	1201944	8	2	10
Grand Est 1	Aube, Marne, Ardennes, Meuse, Marne	1897455	12	3	15
Grand Est 2	Moselle, Meurthe-et-Moselle, Vosges	2144142	14	4	18
Grand Est 3	Bas-Rhin, Haut-Rhin	1915915	13	3	16
Hauts-de-France 1	Pas-de-Calais, Nord arrondissement de Dunkerque	1834347	12	3	15
Hauts-de-France 2	Somme, Oise, Aisne	1927821	13	3	16
Hauts-de-France 3	Nord terre	2235566	15	3	18
Île-de-France 1	Paris	2145906	14	4	18
Île-de-France 2	Val-de-Marne	1407972	9	2	11
Île-de-France 3	Hauts-de-Seine	1626213	11	2	13
Île-de-France 4	Seine-Saint-Denis	1655422	11	2	13
Île-de-France 5	Val-d'Oise, Yvelines nord	1951804	13	3	16
Île-de-France 6	Essonne, Yvelines sud	2055841	14	3	17
Île-de-France 7	Seine-et-Marne	1428636	9	3	12
Normandie 1	Calvados, Manche, Orne	1471115	10	2	12
Normandie 2	Eure, Seine-Maritime	1854407	12	3	15
Nouvelle-Aquitaine 1	Deux-Sèvres, Vienne, Charente-Maritime	1469522	10	2	12
Nouvelle-Aquitaine 2	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne, Dordogne, Charente	1491833	10	2	12
Nouvelle-Aquitaine 3	Gironde	1636391	11	2	13
Nouvelle-Aquitaine 4	Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques	1436206	9	3	12
Occitanie 1	Haute-Garonne, Gers, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne	2099680	14	3	17
Occitanie 2	Aveyron, Gard, Lozère, Tarn, Lot	1673380	11	3	14
Occitanie 3	Hérault, Aude, Ariège, Pyrénées-Orientales	2200909	15	3	18
Pays de la Loire 1	Loire-Atlantique, Vendée	2137876	14	3	17
Pays de la Loire 2	Mayenne, Maine-et-Loire, Sarthe	1694244	11	3	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur 1	Bouches-du-Rhône, Vaucluse	2610011	17	4	21
Provence-Alpes-Côte d'Azur 2	Var, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes	2488655	16	4	20
Corse	Corse-du-Sud, Haute-Corse	343701	4	0	4
Guadeloupe	Guadeloupe	383559	4	0	4
Martinique	Martinique	361225	4	0	4
La Réunion	La Réunion	863083	7	0	7
Guyane	Guyane	285133	3	0	3
Mayotte	Mayotte	256518	3	0	3
Polynésie française	/	275918	3	0	3
Nouvelle-Calédonie	/	271407	3	0	3
St-Pierre-et-Miquelon	/	5974	1	0	1
St-Barthélemy/St-Martin	/	42778	1	0	1
Wallis-et-Futuna	/	11558	1	0	1
Français de l'étranger	/	1802382	12	/	12
Total		70223550	477	100	577



Une proportionnelle pour les concilier tous, et dans la République les lier

Scrutin proportionnel : piste de travail pour engager un compromis cohérent en commission transpartisane



Ce document fait une synthèse des lois pour instaurer la proportionnelle proposées depuis le début de la XVI^e législature par le MoDem (n° 211), le Rassemblement national (n° 555), et les Écologistes (n° 706), et prend en compte les positions exprimées par les différents groupes politiques de l'Assemblée nationale. Les modalités sont définies pour permettre l'élection d'une assemblée avec un nombre de groupes équivalent à la XVI^e législature.

Afin de faciliter un compromis, cette proposition satisfait plusieurs critères :

- sans accords préélectoraux, elle permet la réélection d'un nombre de groupe équivalent à la XVI^e législature, ni plus, ni moins,
- elle garantit à chacun des groupes une proportionnalité précise,
- elle a pour cadre les circonscriptions les plus locales possibles,
- elle maintient le financement actuel des campagnes électorales et des partis.

Certaines des modalités proposées dans ce document peuvent paraître techniques mais toutes portent bien des enjeux fondamentalement politiques, qui ne peuvent être délégués à des experts. Les aspects techniques qui n'ont qu'une influence marginale sur l'équilibre des pouvoirs sont écartés de ce document.

Cette proposition peut être instaurée par une loi ordinaire : elle ne nécessite ni loi organique ni réforme constitutionnelle. Elle est conçue pour ne pas affecter le corps électoral des élections sénatoriales.

Résumé technique du mode de scrutin

- 577 députés élus au scrutin de liste proportionnel, sans panachage, avec vote partiellement préférentiel :
 - 477 sièges sont répartis dans 39 circonscriptions métropolitaines réunissant plusieurs départements au sein des régions (2,5 départements en moyenne par circonscription) élisant chacune de 8 à 17 députés, avec une circonscription pour la Corse, une pour chaque territoire ultramarin, et une pour les Français de l'étranger.
 - 100 sièges compensatoires sont distribués dans les circonscriptions, sur la base des résultats nationaux, pour garantir une proportionnalité précise aux formations qui ont obtenu plus de 3,5 % des votes nationaux.

1. Modalités générales

Ce scrutin proportionnel concilie deux objectifs garants de la légitimité de l'Assemblée nationale et donc de son autorité et capacité à exercer son rôle :

1. maintenir une proportionnelle intégrale et précise, garante de la représentativité politique des députés,
2. avec les circonscriptions les plus locales possibles, garantes de la proximité des députés avec l'ensemble du territoire national.

Pour atteindre ces objectifs, cette proposition s'inspire des modalités des scrutins proportionnels scandinaves : scrutin plurinominal sur des circonscriptions locales, avec des sièges supplémentaires attribués pour garantir in fine une proportionnalité précise. Les sièges compensatoires sont attribués aux formations dont les listes ont obtenu au moins 3,5 % des votes nationaux (3,5 % des votes garantissent 20 sièges donc un groupe parlementaire). Ces sièges compensatoires bénéficient donc aux formations qui présentent des candidats sur tout le territoire.

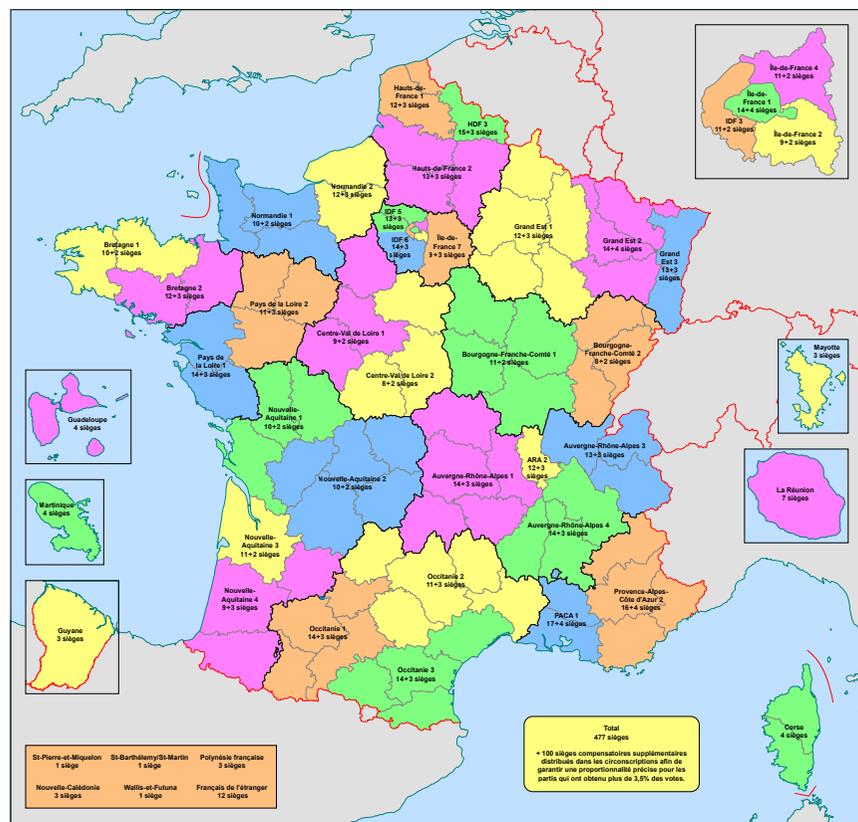
Parce que ces modalités garantissent une proportionnalité précise, elles minimisent les débats présents et futurs pour savoir si tel ou tel détail ou modalité bénéficie à telle ou telle force politique. Elles évacueront aussi grandement les modalités du mode de scrutin des enjeux des campagnes électorales, qui se joueront sur un terrain plus consensuel.

2. Circonscriptions

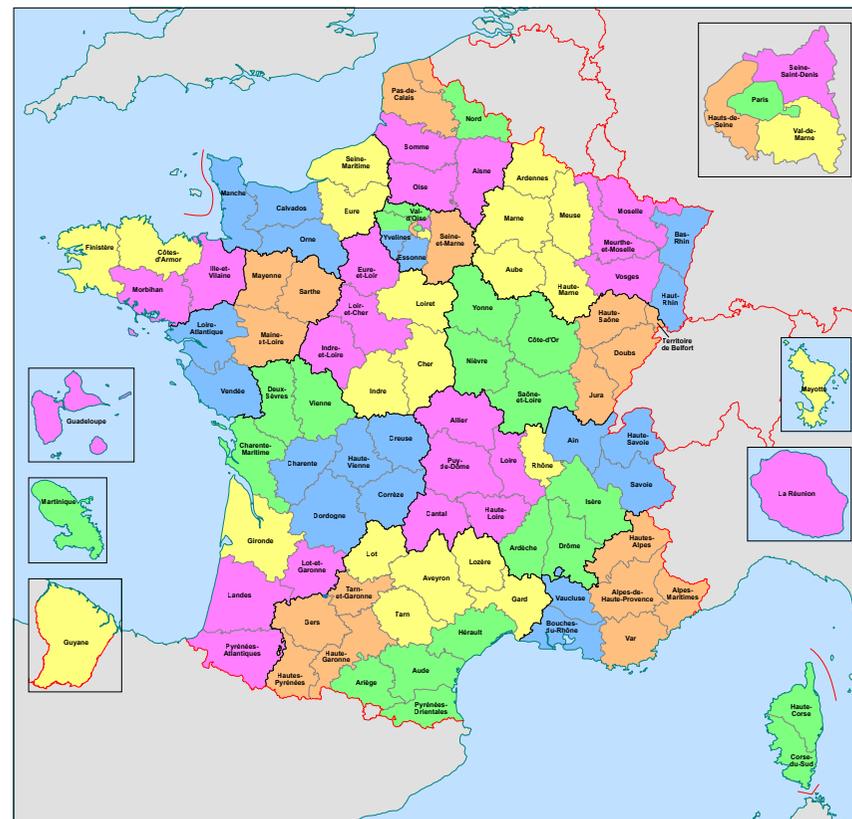
La taille des circonscriptions choisies est un compromis entre les circonscriptions départementales proposées par le MoDem et par le Rassemblement national et la circonscription unique nationale proposée par les Écologistes.

Les circonscriptions départementales ont trop peu de députés (la moitié des départements ont 4 députés ou moins), même avec des sièges compensatoires, pour permettre la proportionnalité précise que permet une large circonscription unique nationale. Avec 12 députés en moyenne par circonscription, les circonscriptions proposées dans ce document sont les plus petites circonscriptions qui garantissent, avec des sièges compensatoires, une proportionnalité précise.

Sans sièges compensatoires, il faudrait, pour garantir une proportionnalité juste des groupes aujourd'hui présents à l'Assemblée nationale, des circonscriptions au minimum 20 sièges en moyenne, sans qu'aucune ait moins de 12 sièges.



Carte des circonscriptions



Carte des départements par circonscription

Circonscription	Départements	Population	Sièges	Compensatoires	Total
Auvergne-Rhône-Alpes 1	Allier, Cantal, Puy-de-Dôme, Loire, Haute-Loire	2137856	14	3	17
Auvergne-Rhône-Alpes 2	Rhône	1883437	12	3	15
Auvergne-Rhône-Alpes 3	Ain, Savoie, Haute-Savoie	1932812	13	3	16
Auvergne-Rhône-Alpes 4	Dôme, Isère, Ardeche	2124547	14	3	17
Bourgogne-Franche-Comté 1	Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne	1622967	11	2	13
Bourgogne-Franche-Comté 2	Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort	1178728	8	2	10
Bretagne 1	Côtes-d'Armor, Finistère	1520819	10	2	12
Bretagne 2	Ille-et-Vilaine, Morbihan	1853016	12	3	15
Centre-Val de Loire 1	Eure-et-Loir, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher	1372919	9	2	11
Centre-Val de Loire 2	Cher, Indre, Loiret	1201944	8	2	10
Grand Est 1	Aube, Marne, Ardennes, Meuse, Marne	1897455	12	3	15
Grand Est 2	Moselle, Meurthe-et-Moselle, Vosges	2144142	14	4	18
Grand Est 3	Bas-Rhin, Haut-Rhin	1915915	13	3	16
Hauts-de-France 1	Pas-de-Calais, Nord arrondissement de Dunkerque	1834347	12	3	15
Hauts-de-France 2	Somme, Oise, Aisne	1927821	13	3	16
Hauts-de-France 3	Nord terre	2235566	15	3	18
Île-de-France 1	Paris	2145906	14	4	18
Île-de-France 2	Val-de-Marne	1407972	9	2	11
Île-de-France 3	Hauts-de-Seine	1626213	11	2	13
Île-de-France 4	Seine-Saint-Denis	1655422	11	2	13
Île-de-France 5	Val-d'Oise, Yvelines nord	1951804	13	3	16
Île-de-France 6	Essonne, Yvelines sud	2055841	14	3	17
Île-de-France 7	Seine-et-Marne	1428636	9	3	12
Normandie 1	Calvados, Manche, Orne	1471115	10	2	12
Normandie 2	Eure, Seine-Maritime	1854407	12	3	15
Nouvelle-Aquitaine 1	Deux-Sèvres, Vienne, Charente-Maritime	1469522	10	2	12
Nouvelle-Aquitaine 2	Corrèze, Creuse, Haute-Vienne, Dordogne, Charente	1491833	10	2	12
Nouvelle-Aquitaine 3	Gironde	1636391	11	2	13
Nouvelle-Aquitaine 4	Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques	1436206	9	3	12
Occitanie 1	Haute-Garonne, Gers, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne	2099680	14	3	17
Occitanie 2	Aveyron, Gard, Lozère, Tarn, Lot	1673380	11	3	14
Occitanie 3	Hérault, Aude, Ariège, Pyrénées-Orientales	2200909	15	3	18
Pays de la Loire 1	Loire-Atlantique, Vendée	2137876	14	3	17
Pays de la Loire 2	Mayenne, Maine-et-Loire, Sarthe	1694244	11	3	14
Provence-Alpes-Côte d'Azur 1	Bouches-du-Rhône, Vaucluse	2610011	17	4	21
Provence-Alpes-Côte d'Azur 2	Var, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes	2488655	16	4	20
Corse	Corse-du-Sud, Haute-Corse	343701	4	0	4
Guadeloupe	Guadeloupe	383559	4	0	4
Martinique	Martinique	361225	4	0	4
La Réunion	La Réunion	863083	7	0	7
Guyane	Guyane	285133	3	0	3
Mayotte	Mayotte	256518	3	0	3
Polynésie française	/	275918	3	0	3
Nouvelle-Calédonie	/	271407	3	0	3
St-Pierre-et-Miquelon	/	5974	1	0	1
St-Barthélemy/St-Martin	/	42778	1	0	1
Wallis-et-Futuna	/	11558	1	0	1
Français de l'étranger	/	1802382	12	/	12
Total		70223550	477	100	577

tableau annexe : [tableau des circonscriptions](#)

La taille des circonscriptions choisies est un compromis entre les circonscriptions départementales proposées par le MoDem et par le Rassemblement national et la circonscription unique nationale proposée par les Écologistes.

tableau annexe : [tableau des circonscriptions](#)

Les circonscriptions départementales ont trop peu de députés (la moitié des départements ont 4 députés ou moins), même avec des sièges compensatoires, pour permettre la proportionnalité précise que permet une large circonscription unique nationale. Avec 12 députés en moyenne par circonscription, les circonscriptions proposées dans ce document sont les plus petites circonscriptions qui garantissent, avec des sièges compensatoires, une proportionnalité précise.

Sans sièges compensatoires, il faudrait, pour garantir une proportionnalité juste des groupes aujourd'hui présents à l'Assemblée nationale, des circonscriptions d'au minimum 20 sièges en moyenne, sans qu'aucune ait moins de 12 sièges.

Chaque région métropolitaine est divisée en plusieurs circonscriptions réunissant en moyenne 2,5 départements. La plus petite circonscription a 1,2 millions d'habitants et 8 sièges (Bourgogne-Franche-Comté 2). La plus grande circonscription a 2,6 millions d'habitants et 17 sièges (Provence-Alpes-Côte d'Azur 1). Les circonscriptions ont en moyenne et pour médiane 1,8 millions d'habitants et 12 sièges. Une fois les sièges supplémentaires compensatoires attribués il y a en moyenne un député pour 120000 habitants dans chaque circonscription de la Métropole.

Les députés élus dans des circonscriptions de cette taille ne sont pas en concurrence de légitimité avec les élus des conseils départementaux et des conseils régionaux.

La Corse forme une circonscription unique avec, comme aujourd'hui, 4 députés. Les départements et territoires d'outre-mer forment chacun une circonscription unique avec le même nombre de députés qu'aujourd'hui. Les 12 circonscriptions des Français de l'étranger sont rassemblées en une circonscription unique de 12 députés.

3. Composition des listes

Dans chaque circonscription un parti ou groupe politique peut présenter sur sa liste autant de candidats qu'il le souhaite, dans la limite du nombre de sièges + sièges compensatoires distribués dans cette circonscription (voir [tableau annexe : tableau des circonscriptions](#)).

Conformité avec l'élection du Sénat

Pour être en conformité avec la composition du collège des grands électeurs pour les élections sénatoriales, chaque candidat d'une liste doit être déclaré dans un des départements de la circonscription. La répartition des candidats entre les départements de la circonscription se fait au prorata de la population des départements, à la manière dont les candidats des listes aux élections régionales sont répartis entre sections départementales.

Parité

Comme le propose le Rassemblement national et les Écologistes, et comme pour le Sénat, une liste ne peut avoir deux candidats consécutifs du même sexe.

Ce quota peut être modéré en s'inspirant de la modalité en vigueur au Portugal : les deux premiers candidats doivent être de sexe différent et une liste ne peut avoir plus de deux candidats consécutifs du même sexe. Les listes comprennent ainsi au moins 1/3 de candidats de chaque sexe. Le Conseil constitutionnel jugera si cela reste conforme avec les exigences de parité.

Quel que soit le quota par liste, l'ensemble des candidats d'un même parti devra respecter la parité pour ne pas se voir appliquer une retenue financière, conformément aux lois en vigueur.

Déclaration des listes

Un parti ne peut présenter qu'une liste par circonscription. Pour être considérées comme appartenant à un même parti et donc pouvant prétendre à l'attribution des sièges compensatoires, les listes d'un même parti doivent avoir le même nom dans toutes les circonscriptions. Une déclaration réunissant toutes les listes d'un même parti, signée par les candidats en tête de chaque liste, devra être transmise avant l'élection à l'administration nationale en charge de l'organisation des élections.

4. Répartition des sièges entre listes

1. 477 sièges sont attribués dans les circonscriptions, selon la méthode du plus fort reste avec le quotient de Hagenbach-Bischoff.
2. Comme dans les pays scandinaves, 100 sièges compensatoires sont ensuite répartis dans les circonscriptions et attribués sur la base de l'ensemble des votes nationaux, selon la méthode de la plus forte moyenne (traditionnellement utilisée en France) aux listes qui ont obtenu au moins un siège dans une circonscription et plus de 3,5 % des votes nationaux.

Méthode du plus fort reste dans les circonscriptions

Il existe de nombreuses méthodes de calcul pour transposer une proportion des votes en un nombre de sièges, dont les plus utilisées sont la méthode du plus forte reste et la méthode de la plus forte moyenne. Chaque méthode a ses variations selon les quotients et dividendes utilisés. C'est quand le nombre de sièges à répartir est trop petit pour permettre une proportionnalité juste que la différence entre les résultats de chaque méthode est importante.

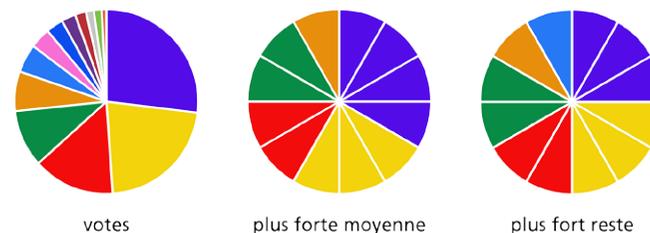
répartition de 4 sièges



Quand les circonscriptions ont plus de 8 sièges, donc dans les circonscriptions métropolitaines (12 sièges en moyenne), les différences de résultat entre la méthode du plus fort reste et la méthode de la plus forte moyenne s'amenuisent. En revanche, sur les 11 petites circonscriptions de Corse et d'outre-mer (3 sièges en moyenne), la méthode de la plus forte moyenne aurait tendance à surfavoriser les listes qui reçoivent le plus de votes. La méthode du plus forte reste favorise au contraire un pluralisme dans ces petites circonscriptions, garante sur ces territoires d'une confiance renforcée dans l'Assemblée nationale.

Le quotient de Hagenbach-Bischoff modère le pluralisme auquel aboutit la méthode du plus fort reste et en corrige certaines incohérences mathématiques.

répartition de 12 sièges



Sur une circonscription de 12 sièges, avec la méthode du plus fort reste et le quotient de Hagenbach-Bischoff, il faudra qu'une liste obtienne approximativement 5 % des votes pour espérer obtenir un siège.

Méthode de la plus forte moyenne pour les sièges compensatoires

La répartition globale des sièges, qui détermine les sièges compensatoires attribués à chaque parti, se fait selon la méthode de la plus forte moyenne.

Avec la méthode de la plus forte moyenne, quand une seule liste reçoit le même nombre de voix que plusieurs listes réunies, la liste seule a toujours l'avantage dans l'attribution des sièges. Cette propriété favorise légèrement les grands partis, dissuade les scissions, et prévient l'émiettement du parlement.

Quand il y a peu de sièges à répartir (moins de 8) la méthode de la plus forte moyenne suravantage fortement les listes qui obtiennent le plus de votes. Sur une répartition globale de tous les sièges de l'Assemblée nationale, cet avantage est de l'ordre du détail.

Seuil de 3,5 % pour les sièges compensatoires

Les seuils de votes nationaux à atteindre pour être représenté, et leur conséquence sur le nombre de partis élus, varient grandement : 5 % en Allemagne (6 partis élus), 4 % en Suède (8 partis), 3,25 % en Israël et 3 % en Norvège (9 partis), 2 % au Danemark (10 partis), 0,67 % aux Pays-Bas (12 partis). Le nombre de partis indiqué ici est une moyenne, dans chaque parlement sont aussi élus 1 % à 3 % de candidats indépendants.

Ce document propose un seuil de 3,5 % de votes nationaux afin de maintenir le même nombre de partis qu'actuellement à l'Assemblée nationale (entre 8 et 9). C'est aussi un compromis entre les 3 % de votes nationaux proposés par les Écologistes et les 5 % de votes départementaux sans seuil national proposés par le MoDem et le Rassemblement national.

Un seuil national inférieur à 3 % peut avoir pour conséquence l'augmentation du nombre de groupes avec qui il faut négocier pour former un gouvernement. Un seuil national supérieur à 4 % présente le risque d'exclure des sections d'électeurs, donc de diminuer la confiance dans l'Assemblée nationale et les députés, et leur autorité à légiférer et soutenir/contrôler un gouvernement stable. En limitant le nombre de partis élus et donc les options de coalition possible, un seuil trop fort peut aussi rendre plus difficile la formation d'un gouvernement et mener au blocage politique. Si un seuil fort est moins problématique aux élections européennes ou dans un pays fédéral comme l'Allemagne, il pourrait en France miner la confiance dans l'Assemblée nationale.

Avec 3,5 % des votes nationaux, un groupe politique obtiendrait au minimum 20 sièges, donc un groupe parlementaire. Un candidat d'une formation qui n'atteint pas ce seuil peut toutefois être élu dans une circonscription.

Cette modalité a pour conséquence une proportionnalité précise qui permet d'éviter les procès en manque de légitimité et de faciliter les accords post-électorales par deux mécanismes :

1. Elle transpose les rapports de force présents dans la société et simplifie donc la négociation entre groupes politiques, qui ont moins intérêt à faire pression sur le processus législatif par des moyens extérieurs à ceux du Parlement comme les manifestations.
2. Elle fait disparaître les effets de « bonus aux listes en tête » des systèmes qui ne sont pas parfaitement proportionnels, et réduit donc les incitations à rester volontairement dans l'opposition pour bénéficier de ce bonus à l'élection suivante.

Enfin, ces sièges compensatoires permettent aux électeurs des petites circonscriptions (Corse et outre-mer) d'être représentés à l'Assemblée nationale même si la liste pour laquelle ils ont voté n'a pas d'élu dans leur circonscription.

5. Attribution des sièges aux candidats

Comme dans les propositions du MoDem, du Rassemblement National et des Écologistes, cette proposition ne permet pas le panachage, c'est à dire qu'elle ne permet pas aux électeurs de composer leur propre liste en combinant les candidats de plusieurs listes, comme c'est le cas en Suisse et au Luxembourg.

En revanche, à l'instar du mode de scrutin dans la grande majorité des pays européens, cette proposition accorde une place pondérée au vote préférentiel, c'est à dire à la possibilité pour les électeurs de voter pour un candidat d'une liste. Les modalités de cette proposition sont celles établies en 2018 par la commission transpartisane sur les institutions aux Pays-Bas.

Comme aux élections européennes, chaque électeur vote pour une liste. En prime, chaque électeur peut émettre un vote préférentiel, c'est à dire choisir, optionnellement, de soutenir un des candidats de la liste pour laquelle il vote.

L'attribution des sièges se fait ainsi :

- Si dans une circonscription une liste a gagné 5 sièges,
- et que 2/5 des électeurs de cette liste ont choisi d'émettre un vote préférentiel pour un des candidats de la liste,
- alors 2 sièges de cette liste sont attribués selon le nombre de votes préférentiels,
- les autres sièges (3/5) sont attribués ensuite selon l'ordre de la liste.

À titre de comparaison, en Suède 20 % à 30 % des électeurs émettent un vote préférentiel.

- En facilitant l'élection des candidats en tête de liste, cette modalité modère la force coercitive du pouvoir de dissolution du président de la République.
- Les candidats en tête de liste sont un peu moins soumis aux aléas de l'opinion et peuvent ainsi se permettre de porter des décisions politiques difficiles comme la construction d'un compromis avec un autre parti.
- En laissant aux électeurs qui le souhaitent la possibilité d'exprimer une préférence pour un candidat, cette modalité permet de contrer les procès en parachutage, de convaincre les députés et les électeurs pour lesquels l'ancrage local est la priorité, et de globalement renforcer la confiance dans l'Assemblée nationale, donc son autorité.

En cas de démission d'un député, son remplaçant est choisi selon l'ordre de la liste.

Si le Conseil constitutionnel juge que les modalités de ce vote préférentiel ne sont pas conformes avec les exigences de parité, les sièges attribués selon l'ordre de la liste seront attribués de manière à réduire autant que possible l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe.

6. Bulletins de vote



Les bulletins de vote reprennent le format des bulletins aux élections européennes, avec une case avant le nom de chaque candidat afin d'exprimer un vote préférentiel, sur le modèle des bulletins suédois.

Ce modèle est compatible avec la pratique française : les listes candidates impriment et distribuent leurs bulletins de vote et sont ensuite remboursées si elles dépassent un seuil de vote.

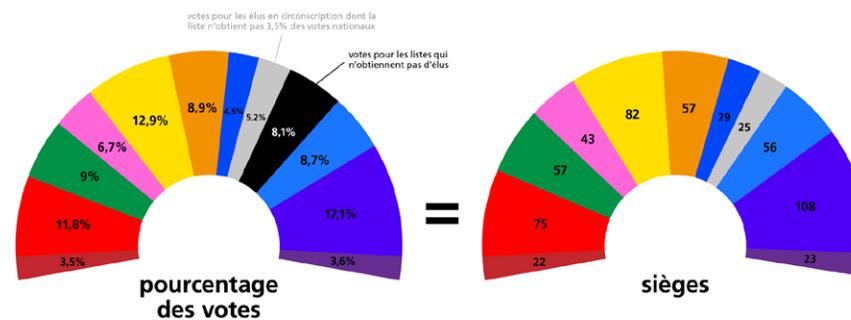
Il faut toutefois considérer que la pratique française et suédoise des bulletins séparés est régulièrement critiquée, notamment par l'OSCE, car elle ne permet pas de garantir l'indépendance de tous les électeurs, qui peuvent par exemple être sujet à des pressions de leurs proches, ce dont protège un bulletin unique qui réunit tous les candidats et/ou listes.

7. Financement des campagnes et des partis

Pour le financement des campagnes, chaque liste dans chaque circonscription est en charge de son propre financement, en déclarant un mandataire financier comme le font aujourd'hui les candidats à la députation.

Les modalités de ce scrutin sont compatibles avec les règles actuelles de financement des partis à l'Assemblée nationale.

8. Estimation de la composition de l'Assemblée nationale élue avec ce scrutin



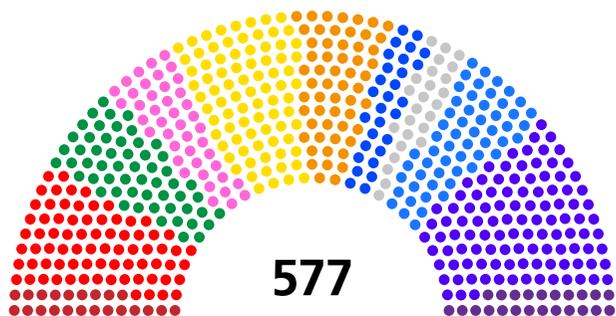
Exemple de rapport entre le pourcentage des votes et les sièges attribués (ce graphique n'est pas une estimation précise de l'Assemblée nationale)

On peut estimer que de 5 % à 10 % des votes seront exprimés pour des listes qui n'obtiennent ni un siège dans une circonscription ni 3,5 % des votes nationaux. Chaque groupe politique dont les listes reçoivent plus de 3,5% des votes nationaux se verra donc attribuer un pourcentage de sièges à l'Assemblée nationale un peu plus élevé que le pourcentage de votes qu'il a reçu.

Seront attribués approximativement :

- 32 sièges pour 5 % des votes,
- 64 sièges pour 10 % des votes,
- 96 sièges pour 15 % des votes,
- 128 sièges pour 20 % des votes,
- 160 sièges pour 25 % des votes.

On peut estimer que seront aussi élus dans les circonscriptions 10 à 30 candidats issus de listes n'obtenant pas 3,5 % des votes nationaux.



9. Travail complémentaire nécessaire

Doivent être précisément et légalement définis :

- le découpage électoral,
- les règles de composition et de déclaration des listes,
- les méthodes et formules précises (*document annexe : méthodes et formules*):
 - pour la répartition du nombre de sièges attribués à chaque circonscription en proportion de sa population,
 - pour l'attribution des sièges d'une circonscription aux différentes listes en proportion des votes,
 - pour l'attribution des sièges compensatoires aux différentes listes en proportion des votes et leur répartition entre les circonscriptions,
 - pour l'attribution des sièges aux candidats relativement aux votes préférentiels exprimés,

- les normes techniques et de contenu qui encadrent les bulletins de vote,
- les règles de financement des campagnes électorales.

Liens vers les documents annexes

1. Image: [Carte des circonscriptions](#)
2. Image: [Carte des départements par circonscription](#)
3. Tableau: [Tableau des circonscriptions](#)
4. Graphique: [Répartition de 4 sièges à la plus forte moyenne et au plus fort reste](#)
5. Graphique: [Répartition de 12 sièges à la plus forte moyenne et au plus fort reste](#)
6. Image: [Exemple de bulletins de vote](#)
7. Graphique: [Rapport entre le pourcentage des votes et les sièges attribués](#)
8. Document: [Méthodes et formules pour la distribution des sièges](#)

Copenhague, 20 mars 2023
dernière révision, 30 juillet 2023

Version en ligne: <https://assemblingsymbols.net/polity/compromis-proportionnel>

Jean Hein
assemblingsymbols@protonmail.com