PARTI SOCIALISTE

André DELEHEDDE, Député
Étienne WEILL-RAYNAL, Ancien Député

Une réforme
de structure politique essentielle

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE RÉGIONALE ET NATIONALE AVEC SCRUTIN INDIVIDUEL



PARTI SOCIALISTE
7 bis, Place du Palais-Bourbon
75007 PARIS

Fondation Jean-Jaurès

©, Fondation Jean-Jaurès

PARTI SOCIALISTE

André DELEHEDDE, Député
Etienne WEILL-RAYNAL, Ancien Député

Une réforme
de structure politique essentielle

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE RÉGIONALE ET NATIONALE AVEC SCRUTIN INDIVIDUEL

PARTI SOCIALISTE
7 bis Place du Palais-Bourbon
75007 PARIS

Fondation Jean-Jaurès

Fondation Jean-Jaurès

Une réforme de structure politique essentielle

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE RÉGIONALE ET NATIONALE AVEC SCRUTIN INDIVIDUEL

IMPORTANCE DU REGIME POLITIQUE

Le programme de gouvernement du Parti Socialiste et le programme commun qu'il a établi en 1972 avec le Parti Communiste et avec le Mouvement des Radicaux de Gauche visaient essentiellement, et ils visent toujours, à modifier profondément la structure sociale et économique de la France actuelle afin de changer la vie pour l'ensemble des Français. Mais un régime social et économique nouveau ne peut s'établir et se développer dans un régime démocratique que si les institutions politiques, — et en particulier la manière dont est désignée l'Assemblée parlementaire nationale, élue au suffrage universel, source de tous les pouvoirs, — permettent de réaliser ce régime social et économique nouveau.

L'opinion publique, chez tous les partis, attache avec raison une grande importance aux résultats des élections législatives de 1978, qui s'opéreront suivant le scrutin d'arrondissement majoritaire à deux tours. Mais nous pensons montrer qu'à côté de ces résultats, qui commanderont les actes politiques immédiats, une occasion s'offre d'accomplir une réforme du régime électoral qui transformerait grandement pour l'avenir l'atmosphère politique et morale où se déroulerait l'activité des partis.

I. MÉFAITS DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT

LES DECLARATIONS DE CHIRAC SUR LE SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT

Jacques Chirac, président du Rassemblement Pour la République (R.P.R.), n'a cessé de déclarer ouvertement que le scrutin d'arrondissemennt était la base du régime politique qu'il défend.

Le 8 juillet 1974, — Premier Ministre, choisi par M. Giscard d'Estaing, après l'élection de celui-ci à la Présidence de la République en 1974, — Chirac déclarait, dans une interview accordée au « Quotidien de Paris », — après avoir rappelé qu'il était très attaché au maintien du scrutin d'arrondissement, — que si, sur ce point, il avait une « divergence » de vues avec le Président de la République, le Premier Ministre devrait se retirer.

Le 21 mars 1977, n'étant plus Premier Ministre, mais devenu président du R.P.R., il déclarait à Europe 1 :

« Nous sommes opposés au scrutin proportionnel, non pour des raisons tactiques, car nombreux sont chez nous ceux qui pensent que cela pourrait être utile au R.P.R., mais pour des raisons de fond, qui tiennent à la notion que nous avons de la démocratie et de la stabilité nécessaire des institutions. Un scrutin proportionnel ne permet pas la stabilité des institutions, devant le renforcement croissant, dans l'histoire moderne, de l'exécutif : il faut avoir un législatif qui soit aussi représentatif que possible des électrices et des électeurs, aussi proche que possible des citoyens. Or ceci ne peut être obtenu que dans la mesure où nous avons un scrutin d'arrondissement. »

Nous avons cité intégralement les déclarations de Chirac, nous allons les examiner, mais suivant un ordre différent de celui qu'il a adopté.

L'INJUSTICE FONDAMENTALE DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT MAJORITAIRE

Chirac estime que le scrutin d'arrondissement majoritaire est « aussi représentatif que possible des électrices et des électeurs ». Cependant ce scrutin majoritaire a inévitablement pour conséquence que, dans toute circonscription, seuls sont représentés à l'Assemblée Nationale les électrices et électeurs dont le candidat a été élu. Les autres sont privés de toute représentation pendant les cinq ans de la législature; **ils sont comme exclus de la cité politique.** L'électeur dont le candidat a été élu voit son suffrage individuel compté pour 1; celui dont le candidat n'a pas été élu voit son suffrage compté pour 0. L'article 3 de la Constitution établie par le général de Gaulle a déclaré que le suffrage universel doit être égal; le scrutin d'arrondissement institue l'inégalité.

Cette injustice atteint les électeurs d'opinion variable suivant les circonscriptions; dans la 4e circonscription de la Vendée (les Herbiers), où a été élu en 1973 le candidat R.P.R., l'électeur communiste sait que, sa vie durant, son suffrage sera compté pour 0; l'électeur gaulliste à Saint-Denis, où le Parti Communiste domine, sait que, sa vie durant, c'est son suffrage qui sera compté pour 0. Peu importe à l'un ou l'autre que le parti de son candidat battu triomphe ailleurs : ceci peut compenser cela pour les partis, point pour les électeurs. Le socialiste Bracke, un des fondateurs du vieux Parti Socialiste en 1905, aimait déclarer : **« le scrutin n'est pas fait pour les élus, il est fait pour les électeurs ».**

Ainsi, dans toute circonscription, les électeurs de la minorité, quelle qu'elle soit, se trouvent frustrés et quand la désignation du député s'opère à un second tour par une élection triangulaire, qui comporte souvent seulement la majorité relative, les électeurs des deux partis qui sont atteints de la sorte peuvent correspondre dans une circonscription à une majorité.

Sans doute les électeurs sont tellement habitués au scrutin majoritaire que l'injustice foncière de ce scrutin ne leur apparaît pas ; mais dès qu'on la leur signale, ils la perçoivent.

Le Premier Ministre actuel, M. Raymond Barre, en un entretien avec M. André Fontaine, qui a paru dans « le Monde » du 16 mars 1977, a déclaré : « Chaque Français doit avoir le sentiment qu'il appartient de plein droit à la communauté nationale; aucun, effectivement, de nos concitoyens ne doit être privé des moyens de participer à la vie de la cité ». L'usage de

ce dernier mot est significatif; nous l'avons employé nous-mêmes ci-dessus. Le régime électoral auquel Chirac est si attaché a pour effet de priver de cette participation une grande partie des citoyens. M. Barre n'ignore sans doute pas que seule peut l'assurer la représentation proportionnelle, et plus précisément la représentation proportionnelle dans le cadre national ; mais son attitude est celle de la plupart des dirigeants politiques libéraux : la capitulation sur ce point devant l'exigence de Chirac.

LE SCRUTIN DIT MAJORITAIRE PEUT DONNER LA MAJORITE DES SIEGES A LA MINORITE DES VOIX : LES ELECTIONS DE 1973

Mais, pourrait dire Chirac, il est nécessaire, pour assurer à un gouvernement la stabilité, qu'il puisse s'appuyer sur une majorité à l'Assemblée Nationale et « ceci ne peut être obtenu que dans la mesure où nous avons un scrutin d'arrondissement » majoritaire. Cependant la représentation proportionnelle a pour objet que l'Assemblée Nationale soit une image fidèle du corps électoral, où il existe, sur la politique générale, au moment des élections, une majorité et une minorité, et le scrutin d'arrondissement n'est-il pas susceptible de produire une majorité de députés à l'Assemblée différente de celle qu'avait voulue la majorité des électeurs ? Cela s'est effectivement réalisé aux élections de mars 1973.

C'est là une situation en général ignorée, malgré sa grande importance. Nous allons l'établir et nous défions Chirac et ses partisans de réfuter notre démonstration.

Comme, après les élections de mars 1973, la validité de la majorité gouvernementale avait été contestée par l'opposition de gauche, le Premier Ministre d'alors, M. Pierre Messmer, avait voulu, lors du débat à l'Assemblée Nationale sur sa déclaration gouvernementale, prouver, le 12 avril, que la majorité à cette Assemblée correspondait bien à une majorité de suffrages.

Il a adopté la méthode suivante : examiner successivement les votes émis par les électeurs dans les 49 circonscriptions de la France métropolitaine où le siège avait été attribué au premier tour et dans les 424 circonscriptions pourvues au scrutin de ballottage.

Nous n'hésitons pas à dire que cette méthode est absolument correcte : l'opposition s'était basée sur les résultats du premier tour, parce qu'ils expriment mieux l'opinion des électeurs que

ceux que comportent les arrangements entre partis en vue du second tour. M. Messmer était bien en droit de dire, comme il l'a fait, qu'il se plaçait dans le cadre du régime actuel, qui prévoit deux tours.

On aboutissait ainsi aux chiffres suivants :

Suffrages recueillis dans les 473 circonscriptions
par les formations gouvernementales 11.067.000
par l'opposition de gauche (socialistes, radicaux de gauche, communistes, autres gauches) 10.931.000

soit un avantage de 136.000 pour les formations gouvernementales sur un total de 23.608.000 suffrages exprimés au premier tour dans 49 circonscriptions et au second tour dans les 424 autres, ce qui constituait une bien maigre majorité.

Sans doute, en la séance du 12 avril 1973, les résultats à prévoir, dans le vote terminal sur la déclaration gouvernementale à l'Assemblée Nationale, étaient-ils hors de proportion avec la faiblesse de cet écart de suffrages entre la droite et la gauche au sein du corps électoral, mais, exposait M. Messmer, c'est « la nature, la philosophie même » du scrutin d'arrondissement, de dégager à l'Assemblée une majorité plus considérable que dans le corps électoral.

On peut se demander dans quel étrange lieu la « philosophie » se serait nichée; mais surtout le résultat complet du vote allait montrer de quelle « nature » était la prétendue correspondance entre les nombres des groupes de députés et les nombres des suffrages des électeurs.

En effet, M. Messmer, avec une grande exactitude, avait déclaré, lors de cette séance du 12 avril 1973, qu'il ne prenait pas en compte dans ses calculs les suffrages des électeurs ayant voté pour les candidats « réformateurs ». La raison en était très naturelle : on ne savait pas, à ce moment, comment les députés réformateurs voteraient en conclusion du débat.

Sur 32 députés réformateurs élus dans la France métropolitaine, 4 se sont abstenus, 2 ont approuvé la déclaration gouvernementale, 26 ont voté contre. Le nombre des suffrages réformateurs, dans l'ensemble de 49 circonscriptions au premier tour et de 424 au second, a été au total de 1.486.000. Si par un calcul approximatif, mais suffisament proche de la réalité, on applique à ces suffrages les mêmes proportions que celles des votes des députés réformateurs, on trouve les chiffres suivants : 186.000 électeurs réformateurs neutres, 93,000 favorables au gouvernement Messmer, 1.207.000 hostiles. Si l'on ajoute les chiffres des deux

dernières catégories aux suffrages énoncés par le Premier Ministre, respectivement pour le gouvernement (11.067.000) et contre le gouvernement (10.931.000), on constate les résultats suivants : sur la base du vote à l'Assemblée Nationale la politique du gouvernement Messmer était approuvée par 11.160.000 électeurs et désapprouvée par 12.138.000 : c'est-à-dire que le gouvernement, — qui a été approuvé le 12 avril 1973 à l'Assemblée Nationale par 254 voix contre 206, soit une majorité de 48 voix, — ou de 37 voix, si l'on ne considère que celles des députés de la France métropolitaine, — le gouvernement Messmer était dans celle-ci, au sein du corps électoral, **en minorité de 978.000 suffrages.**

Des résultats analogues ressortiraient de l'analyse des scrutins à l'Assemblée Nationale, opérés le 21 novembre 1973 sur le budget et le 24 janvier 1974 sur une motion de censure.

Sans doute, en raison de l'élection de M. Giscard d'Estaing à la Présidence de la République en mai 1974, les chefs des Réformateurs, M. Lecanuet et M. Abelin (ce dernier aujourd'hui décédé) sont-ils devenus ministres, et les députés Réformateurs, à leur suite, sont-ils entrés dans une nouvelle majorité gouvernementale. Il reste que, pendant près d'un an, le gouvernement Messmer a été soutenu par une majorité de députés, qui ne représentaient qu'une minorité d'électeurs. Le scrutin d'arrondissement, dit majoritaire, a ainsi comporté, aux élections de mars 1973, la suprême injustice : un résultat opposé au principe même qui en constitue la base.

LE SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT EST UN JEU DE HASARD

Comment une telle conséquence est-elle arithmétiquement possible ? La cause essentielle est le morcellement de la France en circonscriptions isolées les unes des autres, où le siège est attribué à la majorité, quelle que soit son importance, de 10.000 voix ou de 10 voix. Chirac n'a pas besoin de courir loin de la circonscription où il s'est présenté pour être conseiller municipal de Paris, le 5e arrondissement; en 1973, dans les quartiers Croulebarbe — Maison Blanche du 13e arrondissement voisin, M. Hubert Germain, membre du même parti, a été élu député au second tour, sur 36.574 suffrages exprimés, par 14 voix de majorité sur le candidat communiste.

Ainsi l'addition des sièges ne correspond nullement à l'addition des voix. Il s'agit là d'un **vice fondamental et irrémédiable**

de ce mode de scrutin majoritaire. Nous sommes à la fin du 20e siècle, à une époque où l'on s'efforce de résoudre les problèmes sociaux et économiques par des méthodes rationnelles, comportant des calculs complexes, mais quand il s'agit des destinées politiques du pays, pour exprimer la volonté de la majorité de la nation, on recourt à un mode de scrutin qui peut devenir un **jeu de hasard.**

L'INEGALITE DES CIRCONSCRIPTIONS

Un autre vice peut être relevé dans le régime électoral actuel : l'inégalité des circonscriptions quant à l'importance de leur représentation parlementaire. Aux élections de mars 1973, il y avait 1 député pour 23.800 électeurs inscrits à Marvejols, dans la Lozère, 1 député pour 145.770 électeurs inscrits à Longjumeau, dans l'Essonne. Dira-t-on que ce sont des cas extrêmes ? Mais à Paris, il y a eu en moyenne 1 député pour 43.000 électeurs inscrits; dans les trois départements de la banlieue parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), 1 député pour 69.000 électeurs inscrits. Quand on examine, dans l'ensemble des départements français, leur représentation parlementaire, on relève de fréquentes anomalies quant à leur importance par rapport à la population. Nous ignorons comment l'attribution des sièges a été déterminée, lorsque le général de Gaulle, en novembre 1958, — sur le conseil de Pompidou, — a rétabli le scrutin d'arrondissement, qui, d'après sa conférence de presse du 16 mars 1950, s'était trouvé rangé par lui dans la catégorie des « truquages ». L'on doit constater qu'en vingt ans les gouvernements de la Ve République n'ont procédé qu'à des rafistolages, par création de circonscriptions nouvelles dans quelques départements surpeuplés. La Grande-Bretagne, qui a un scrutin d'arrondissement majoritaire à un tour, procède périodiquement à des péréquations par remaniement des circonscriptions, il n'en est pas question en France.

LA FRANCE COUPEE EN DEUX

Tels sont les vices de fonctionnement du régime électoral actuel. Mais il présente un aspect moral, dont on commence à percevoir la gravité : l'existence de deux blocs qui s'affrontent, comportant l'atmosphère d'une guerre civile, que seuls les profonds sentiments pacifiques du peuple français ont pu jusqu'ici éviter à

notre pays. Le Président Giscard d'Estaing, les dirigeants de diverses fractions de la majorité gouvernementale actuelle ont relevé les dangers de l'antagonisme entre deux blocs : cette majorité et l'union des gauches : socialistes, radicaux de gauche, communistes. Mais Chirac ne veut pas reconnaître que la cause principale de cette acuité est le régime électoral, qui oblige les partis à se grouper, pour obtenir coûte que coûte, au second tour de scrutin, la majorité des suffrages déterminant l'attribution du siège de circonscription; les dirigeants des autres éléments de la majorité le savent; ils demandent de temps en temps l'établissement d'une représentation proportionnelle au moins partielle, mais, dans le fait, ils ont capitulé devant Chirac et se sont associés à la conspiration du silence qu'il a organisée autour de la réforme électorale.

Le principe du scrutin majoritaire constitue une tare si fondamentale qu'elle atteint les partis de la majorité elle-même dans leurs relations mutuelles. Un problème de cette sorte s'est posé devant eux : comment désignerait-on les candidats de la majorité actuelle ? Dans le différend entre Chirac, président du R.P.R., et les dirigeants des autres partis de cette majorité : parti républicain, centre national des indépendants et paysans, centre des démocrates sociaux, en apparence la méthode proposée par Chirac était plus démocratique : il préconisait la pluralité des candidatures au premier tour de scrutin, avec discipline exactement observée au second tour; les autres partis tendaient vers l'unité de candidature au premier tour, avec recours à l'arbitrage du Premier Ministre, M. Barre, en cas de désaccord pour la désignation de ce candidat. C'est qu'ils savaient que dans le plus grand nombre des circonscriptions un candidat R.P.R. obtiendrait au premier tour une avance, forte ou faible, sur d'autres candidats de la majorité actuelle, et que finalement le R.P.R. aurait plus de candidats en ligne au second tour que ne le comporterait l'importance relative des suffrages recueillis par l'ensemble des candidats des divers partis au premier tour. Ainsi les dirigeants des partis autres que le R.P.R. adoptaient une manière de voir proportionnaliste, mais ils n'osaient pas le dire : sur ce point aussi, ils ont capitulé devant Chirac.

LA STABILITE DES INSTITUTIONS

On retrouve le même sous-entendu de volonté de domination nourrie par un parti, le R.P.R., dans l'argument de Chirac, qu' « un scrutin proportionnel ne permet pas la stabilité

des institutions devant le renforcement croissant, dans l'histoire moderne, de l'exécutif ». La pensée de Chirac paraît être celle-ci : le renforcement du pouvoir exécutif va croissant; il faut qu'un pouvoir législatif puisse lui faire équilibre : la représentation proportionnelle conduit, selon Chirac, à l'émiettement des partis; il faut donc un scrutin majoritaire.

Or les faits montrent des situations très différentes de celles que présente Chirac : à condition d'établir un minimum de suffrages à recueillir par un parti pour avoir droit à des sièges de député, certains pays démocratiques pratiquant la représentation proportionnelle connaissent une grande stabilité politique; en Suède, trente ans de gouvernement par le parti socialiste; en Allemagne occidentale, longue domination des démocrates-chrétiens, suivie d'une période de gouvernement exercé par l'entente des socialistes et des libéraux. En France, au contraire des déclarations de Chirac, le scrutin d'arrondissement favorise l'élection d'hommes possédant une situation politique personnelle : entre le R.P.R. et les trois partis de gauche, on trouve, au centre, plusieurs formations politiques, à qui l'obligation imposée par le règlement de l'Assemblée Nationale de comprendre 40 membres pour former un « groupe » officiel confère une unité d'appellation, mais dont les membres conservent leur liberté de vote individuelle à l'Assemblée; et contrairement encore aux déclarations de Chirac, seuls les grands pouvoirs donnés à l'exécutif par la Constitution du 4 octobre 1958 maintiennent « la stabilité des institutions », c'est-à-dire la continuité du soutien de la majorité au gouvernement dans l'Assemblée Nationale.

Contre la tendance naturelle au morcellement chez une Assemblée élue au scrutin d'arrondissement, Chirac compte sans doute avant tout sur la prédominance du R.P.R., et il compte sur la nécesssité du rassemblement au second tour pour transformer une majorité relative des suffrages en une majorité absolue de députés, au moins au sein d'une nouvelle majorité gouvernementale, par le mécanisme d'un scrutin qu'on peut appeler un « truc », suivant un emprunt au vocabulaire gaullien de 1950.

LE CARACTERE INDIVIDUEL DES CANDIDATURES N'APPARTIENT PAS AU SEUL SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT

Il résulte de ces considérations que la seule qualité du scrutin d'arrondissement serait son caractère individuel, sinon pour la

façon dont les députés remplissent leur mandat, au moins pour le choix entre les candidats par les élections. Cette qualité paraît si importante aux Britanniques qu'elle leur fait accepter tous les inconvénients d'un scrutin de circonscription majoritaire. Chirac affirme qu' « il faut avoir un législatif aussi proche que possible des citoyens et que ceci ne peut être obtenu que dans la mesure où nous avons un scrutin d'arrondissement ».

Chirac utilise de la sorte la croyance générale que la représentation proportionnelle est liée au scrutin de liste. Il ignore ou veut ignorer que le **Parti Socialiste** a expressément inscrit dans son programme de mars 1972 un scrutin de **représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel,** — modalité acceptée par le Mouvement des radicaux de gauche, — que nous allons exposer dans la II[e] partie de cette brochure. Le plus fort argument de Chirac est basé sur une inexactitude.

II. LES GRANDES LIGNES DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE RÉGIONALE ET NATIONALE AVEC SCRUTIN INDIVIDUEL

LES PRINCIPES D'ADLER

La représentation proportionnelle nationale avec scrutin individuel est due à une idée ingénieuse, quasi géniale du mathématicien autrichien Fritz Adler, secrétaire général de la IIe Internationale socialiste. Une représentation proportionnelle nationale au scrutin de liste s'opérerait en ne conférant pas la totalité des sièges à la liste des candidats qui aurait recueilli le plus de suffrages, mais en en réservant une partie pour les listes de minorités. Si les sièges sont des sièges de circonscription individuelle, on pourra établir la représentation proportionnelle nationale en prévoyant que le nombre des sièges de circonscription, conférés au parti qui a recueilli la majorité des suffrages, ne comprendra pas la totalité des sièges, en d'autres termes que **les circonscriptions seront en nombre inférieur au nombre total des sièges;** la différence comprendra des **sièges individuels,** — puisqu'il n'y en a pas d'autres, — attribués à **des candidats des minorités** et situés chacun **dans une circonscription, à côté du siège de circonscription** conféré au candidat qui y a obtenu la majorité des suffrages.

D'après ce principe, la représentation proportionnelle nationale fonctionnera de la manière suivante : on totalisera dans le cadre national, pour chaque parti, les nombres des suffrages recueillis par ses candidats dans leurs circonscriptions individuelles; on calculera, suivant la représentation proportionnelle, le nombre total des sièges qui reviennent ainsi à chaque parti; sur ce nombre sont **imputés les sièges de circonscription** que certains de ses candidats ont pu obtenir à la majorité par un tour unique de scrutin; le complément de sièges qui lui revient éventuellement lui est procuré par des **sièges complémentaires, non loca-**

lisés à l'avance dans une circonscription. Ces sièges seront attribués à des candidats du parti considéré suivant l'importance des voix qu'ils ont recueillies : mais — en raison de l'inégalité inévitable des suffrages exprimés selon les circonscriptions, — Adler estimait que cette importance doit se mesurer, non point d'après le nombre absolu des voix recueillies, mais d'après le **pourcentage** de ce nombre par rapport aux suffrages exprimés dans les circonscriptions respectives.

Telles sont les lignes essentielles du projet présenté par Adler. Nous exposerons plus loin la signification arithmétique du terme : majorité des suffrages recueillis par des candidats pour obtenir un siège de circonscription et (dans l'Annexe), la méthode adoptée pour déterminer le nombre des sièges de circonscription dans les divers départements.

L'ŒUVRE DE BRACKE ET DE LEON BLUM

L'idée de Fritz Adler a été exposée par lui à l'automne de 1925 dans un article d'une revue socialiste autrichienne, « der Kampf » (le Combat), — à ne pas confondre avec le sinistre ouvrage d'Adolf Hitler « mein Kampf » (mon Combat). Bracke, dont l'érudition était immense, signalait l'article d'Adler dans le « Populaire ». C'est sur la base de l'article de Bracke qu'a été élaboré le texte d'une proposition de loi, présenté à Léon Blum et déposé par lui à la Chambre des députés le 8 février 1926, au nom du groupe socialiste.

Dans diverses propositions de loi, récemment présentées à l'Assemblée Nationale et tendant à associer une représentation proportionnelle partielle au scrutin d'établissement, leurs auteurs ont invoqué l'exemple de la législation allemande. On ignore que le régime électoral de la Républqiue fédérale allemande, institué après la deuxième Guerre mondiale, s'est inspiré de la proposition de loi de Léon Blum : le fait est attesté par une communication téléphonique de M. Alain Clément, correspondant du « Monde » à Bonn, parue le 10 octobre 1948. Le texte de l'avant-projet de loi, élaboré par le Parti Socialiste, a emprunté à la législation allemande certaines dispositions, dont l'expérience allemande a montré l'utilité; mais dans son ensemble, il **dérive directement** de la proposition de loi de Léon Blum. C'est un scrutin **neuf**, sans aucun rapport avec le scrutin de liste départemental de la IV[e] République, qui a laissé de mauvais souvenirs. Les principes en ont été présentés ainsi qu'il suit dans

le programme de gouvernement adopté par le Parti Socialiste en mars 1972.

LA REFORME DU MODE DE SCRUTIN DANS LE PROGRAMME DE GOUVERNEMENT DU PARTI SOCIALISTE (2.1.1.2)

« Le choix du mode de scrutin doit permettre une représentation des électeurs aussi juste que possible.

Le meilleur système est celui de la **représentation proportionnelle nationale avec scrutin individuel.**

L'élection aura lieu à un tour de scrutin unique dans des circonscriptions individuelles. Les suffrages seront immédiatement groupés pour la distribution des sièges entre les partis dans trois cadres de plus en plus larges : la circonscription, la région, la nation.

— Dans chaque circonscription un siège sera attribué au candidat qui aura obtenu la majorité relative.

— Des sièges régionaux complémentaires seront distribués de façon à établir une proportionnalité au niveau régional entre la représentation des différents partis et le total des voix obtenues par chacun d'entre eux...

— Mais comme certains partis auront pu, par le jeu de la majorité relative, obtenir un excédent de sièges dans les régions, une compensation nationale interviendra en dernier ressort.

Les sièges complémentaires régionaux et nationaux seront attribués aux candidats des circonscriptions les mieux placés par le suffrage universel.

Un tel système garantira qu'aucune voix n'est jamais perdue. Elle sera toujours comptée pour un, qu'elle soit celle d'un conservateur à Saint-Denis, d'un socialiste à Versailles, ou d'un communiste en Vendée. »

LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DANS UN AVANT-PROJET DE LOI

Le Parti Socialiste a élaboré un texte législatif, destiné à être déposé, dans sa forme définitive, après les élections de 1978, dès la première session de la nouvelle Assemblée Nationale. Les

lecteurs qui désireront connaître comment fonctionnerait le régime électoral proposé en trouveront l'exposé dans l'Annexe, où est présenté l'exemple de la région Poitou-Charentes. Nous voudrions, seulement ici ajouter quelques compléments aux principes posés dans le programme de gouvernement du Parti Socialiste.

LA SIGNIFICATION DE LA MAJORITE RELATIVE

Le résumé du système, dans le programme socialiste de gouvernement, expose qu'après « un tour de scrutin unique, dans chaque circonscription, un siège sera attribué au candidat qui aura obtenu la majorité relative ».

Le régime proposé serait-il donc un compromis entre un scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle ? Il n'en est rien. La représentation proportionnelle est, pour la distribution des sièges entre les partis, l'application aux suffrages recueillis par les divers partis de **la règle de trois,** enseignée dans les classes du premier degré; mais lorsqu'il n'y a qu'un siège à attribuer, c'est-à-dire le siège de circonscription, l'application de la règle de trois comporte, — ainsi qu'on peut le vérifier aisément sur n'importe quel exemple numérique, — l'attribution du siège unique au candidat qui a recueilli le plus grand nombre de voix; la représentation proportionnelle **se confond alors arithmétiquement avec la majorité relative;** il est commode, pratiquement, d'employer cette dernière expression, mais elle n'introduit pas un élément majoritaire dans un régime de représentation proportionnelle.

Ajoutons que, lorsque le candidat bénéficiaire est celui d'un parti, l'obtention d'un siège de circonscription règle du même coup l'attribution au parti et l'attribution au candidat. Mais l'avant-projet de loi est conçu dans un esprit libéral : un candidat peut n'appartenir à aucun parti; ses voix, et son siège de circonscription, s'il l'obtient, sont déduits, dans les calculs qui suivent, des totaux de suffrages et des totaux de sièges.

LE « SEUIL » DE 5 % DU TOTAL DES SUFFRAGES

Il y a lieu de souligner que, d'après l'avant-projet de loi, un parti, pour bénéficier de la distribution des sièges complémentaires nationaux, doit avoir recueilli au moins 5 % du total des suffrages rassemblés par l'ensemble des partis. Dans une

séance de l'Assemblée Nationale, le 7 décembre 1966, Pompidou, alors Premier Ministre, a justement relevé que « dans le passé, la dispersion des formations politiques », l'existence « des groupuscules de toutes sortes avaient été une des causes essentielles du mauvais fonctionnement du régime parlementaire français ». **Le barrage** constitué par l'exigence d'un **minimum** de 5 % du total des suffrages a été reconnu nécessaire en Allemagne occidentale et figure dans la loi électorale allemande. En France, les suffrages donnés à un parti qui n'a pas atteint 5 % des suffrages rassemblés par l'ensemble des partis auront bien été pris en compte, comme tous les autres, dans le cadre national; mais il paraît légitime que, pour participer à la distribution de sièges complémentaires nationaux, un parti doive présenter une importance nationale, et celle-ci serait définie par la réalisation d'un pourcentage minimal du total des suffrages : il est fixé dans l'avant-projet de loi à 5 %, pourcentage modéré, mais suffisant.

LA PEREQUATION GENERALE ET AUTOMATIQUE : SIEGES DE CIRCONSCRIPTION ET SIEGES COMPLEMENTAIRES

Le régime proposé vise à établir une péréquation générale et automatique. Il y parvient en établissant des règles différentes pour l'attribution aux départements des sièges de circonscription et des **sièges complémentaires possibles,** régionaux ou nationaux, non localisés à l'avance dans des circonscriptions.

Les sièges de circonscription sont ceux dont l'attribution à des candidats par des élections est le plus analogue dans le scrutin proportionnel et dans le scrutin d'arrondissement (sauf, bien entendu, la substitution du tour unique aux deux tours de scrutin). Or il apparaît bien que les départements faiblement ou moyennement peuplés tiennent particulièrement à conserver le nombre actuel de leurs circonscriptions; aussi la diminution du nombre total des circonscriptions, élément initial du système Adler, — d'où dérive le régime proposé, — devra moins atteindre les départements faiblement ou moyennement peuplés. L'opération est encore compliquée par le legs du régime gaullien dans la distribution des sièges de circonscription, dont on a vu plus haut l'incohérence. Le souci de ne pas perturber les situations actuelles à l'égard des départements en cause nous a conduits à accomplir un travail délicat pour l'attribution aux départements des sièges de circonscription...

Les départements à forte population se trouvent ainsi désavantagés quant au nombre des sièges de circonscription; ils en obtiennent la compensation dans le nombre des **sièges complémentaires possibles,** régionaux ou nationaux, établis **en fonction du nombre des électeurs inscrits** (ainsi qu'il sera exposé dans l'Annexe). Les électeurs de ces départements, souvent à forte densité de population urbaine, sont plus soucieux du nombre de leurs députés que du nombre des circonscriptions; ils obtiendront ainsi satisfaction, tandis que sera limité le nombre des sièges complémentaires possibles dans les départements à faible ou moyenne population. Sans doute ne s'agit-il pour les départements à forte population que d'une **possibilité** d'y voir attribuer à des partis des sièges complémentaires nationaux, mais l'analyse des résultats qu'aurait donnés l'application de cette méthode aux chiffres des élections passées montre que **cette possibilité aurait été effectivement remplie.**

LE PROBLEME DE LA COMPLEXITE

La distribution des sièges entre les partis, puis l'attribution des sièges à des candidats, — suivant l'importance du pourcentage du nombre des voix recueillies par rapport au nombre des suffrages exprimé dans leurs circonscriptions respectives, conformément à la disposition recommandée par Adler, — enfin les limitations en vue de la péréquation peuvent apparaître complexes.

Mais les électeurs français ont des désirs complexes : ils veulent la justice, à la fois pour les citoyens et pour les partis, et à cet égard la représentation proportionnelle régionale et nationale doit les séduire. Ils veulent aussi connaître l'homme pour qui ils votent, et l'opinion inexacte, mais généralement répandue, que la représentation proportionnelle est liée au scrutin de liste, est encore aujourd'hui un obstacle majeur à son acceptation. Les Français trouvent équitable la péréquation, mais les électeurs des départements faiblement et moyennement peuplés sont très naturellement attachés à leurs circonscriptions, et la conciliation à l'égard de ce problème n'est pas aisée. Les électeurs français ne voudraient voir sacrifier aucun de leurs désirs ; les systèmes simples, qui en satisfont un, sacrifient les autres : **seul un système relativement complexe peut tous les satisfaire.** Aussi bien la compréhension de celui que nous présentons n'exige pas d'autre connaissance que celle de la règle

de trois, enseignée dans les classes du premier degré; les calculs pour la mise en application lors des élections seraient l'affaire des commissions de recensement des votes... et des ordinateurs.

L'ASSOCIATION DE LA FRANCE D'OUTRE-MER A LA POLITIQUE NATIONALE

Nous croyons, en terminant ces considérations sur le fonctionnement du régime proposé, devoir consacrer une mention spéciale à l'association, qui serait réalisée pour la première fois par notre projet, de la France d'outre-mer et de la France métropolitaine dans le domaine électoral. Le maintien du scrutin par circonscriptions individuelles, la représentation proportionnelle régionale pour les Antilles françaises vont dans le sens de l'autonomie; elle ne paraît nullement en contradiction avec la prise en compte des suffrages de tous les départements et territoires d'outre-mer à l'étage de la représentation proportionnelle nationale.

III. L'ASPECT POLITIQUE DE LA RÉFORME AVANT ET APRÈS LES ÉLECTIONS DE 1978

LA DOCTRINE DE LEON BLUM SUR LA REPRESENTATION PROPORTIONNELLE

Léon Blum a constamment affirmé la valeur qu'il attachait à la représentation proportionnelle. Trois mois avant les élections d'où devait naître la Chambre du Front Populaire, dans un débat sur une proposition de loi électorale, le 13 février 1936, il prononçait ces paroles, qui s'appliquent entièrement à la situation politique d'aujourd'hui et s'opposent entièrement à la doctrine de Chirac.

« Je suis convaincu que la condition de la stabilité pour des coalitions parlementaires et pour des coalitions gouvernementales, quelles qu'elles soient, quel qu'en soit le nom et quel qu'en soit le dosage, est l'indépendance des partis sur le terrain électoral...

« Je suis convaincu que la réforme électorale, bien loin d'être la mort ou la ruine de la République, est le moyen de la consolider, de préserver la puissance du mouvement de Front Populaire dans le pays. »

Sous la IV[e] République a été pratiqué un régime de représentation proportionnelle départementale, avec la modalité du scrutin de liste. Léon Blum l'a qualifiée de « fausse proportionnelle », dans un article du « Populaire » du 5 juin 1946. C'est que le cadre du département, — tout en étant trop vaste pour la campagne électorale, — est trop étroit pour la distribution des sièges, dont il comprend un trop petit nombre, de sorte qu'arithmétiquement la représentation proportionnelle avantage les partis ayant rassemblé un fort nombre de suffrages et peut même priver les partis plus faibles de toute représentation dans le département. Léon Blum n'a cessé d'affirmer son attachement au principe de la représentation proportionnelle natio-

nale, mais associée au scrutin individuel, — modalité qui avait été mise en œuvre dans la proposition de loi déposée par Léon Blum le 8 février 1926. Il a écrit dans le « Populaire » le 22 février 1950, deux mois avant sa mort :

Il s'agit de chercher « une conciliation pratique entre deux systèmes, qui n'ont jamais été combinés et que, pour cette raison, on est trop souvent enclin à considérer comme incompatibles l'un avec l'autre, à savoir la campagne électorale entre les candidats dans le cadre uninominal et la répartition des sièges entre les partis suivant une loi de proportionnalité. C'est encore une fausse alternative. L'uninominalisme, si je puis dire, n'exclut nullement la proportionnalité. La proportionnalité n'exclut nullement l'uninominalisme... Je ne suis pas arrondissementier. Je suis uninominaliste... »

LES DECLARATIONS DE FRANÇOIS MITTERRAND

Voici maintenant les déclarations successives sur le sujet de François Miterrand, premier secrétaire du Parti Socialiste; elles se complètent les unes les autres.

Le 12 janvier 1973, à Radio-Télévision-Luxembourg, en vue des élections législatives de mars, Mitterrand indiquait qu'en cas de victoire, une des premières tâches à laquelle s'attacherait la gauche serait de rétablir la représentation proportionnelle pour la désignation des députés.

Le 12 juillet 1977, dans sa conférence de presse, Mitterrand déclarait qu'à son avis l'opposition victorieuse devrait procéder, dès la première session de la nouvelle législature, « c'est-à-dire dès le printemps 1978 », aux réformes institutionnelles que propose le programme commun : retour au scrutin proportionnel, suppression du « domaine réservé » du chef de l'Etat, rééquilibrage des pouvoirs.

Cependant quelques mois auparavant, en mars 1977, on avait prêté au Président de la République et au Premier Ministre, M. Giscard d'Estaing et M. Barre, l'intention de déposer un projet de loi tendant à instituer une représentation proportionnelle pour l'élection des députés; interrogé à TF1 sur l'attitude qu'adopterait le Parti Socialiste à l'égard de ce problème, Mitterrand rappelait le 22 mars que la représentation proportionnelle était prévue par le programme commun de la gauche, que l'objectif de ce mode de scrutin est « bon et sain » mais que

« tout serait dans les modalités qui seraient proposées » par le gouvernement. Or les modalités adoptées par le Parti Socialiste et le Mouvement des radicaux de gauche sont celles qui associent la représentation proportionnelle régionale et nationale avec le scrutin individuel.

Une dernière déclaration de Mitterrand sur ce problème nous paraît avoir une très grande importance. Après le succès remporté par la gauche aux élections municipales de mars 1977, il a dit le 21 avril aux maires socialistes, réunis en une conférence à Dreux, dans quel esprit ils devaient exercer leurs pouvoirs : « Vos adversaires doivent disposer des moyens légaux que la démocratie leur offre et qu'ils nous ont refusés. La France, la République et vos communes ne vous appartiennent pas. Il y a les autres qui sont tous les Français. Il s'agit de changer les mœurs de notre pays et **d'en finir avec une France coupée en deux.** »

On doit relever que les dirigeants des partis gouvernementaux ont étouffé ces paroles de Mitterrand, qui démentent la fausse figuration, présentée par eux à l'opinion publique, de l'esprit qui anime la gauche. Certains d'entre eux déplorent, ainsi que Mitterrand, de voir « une France coupée en deux » ; mais ils se taisent sur le moyen de faire cesser une telle coupure dans le domaine électoral et parlementaire, tandis que le Parti Socialiste en fait un des articles essentiels de son programme.

Nous allons maintenant montrer quelle place doit tenir la représentation proportionnelle dans la campagne des socialistes, pour gagner les élections législatives de 1978, qui se feront au scrutin d'arrondissement.

LE ROLE LES ELECTEURS « CENTRISTES »

Il serait très imprudent de tenter de prévoir dans quelles conditions se dérouleront les deux tours de scrutin de l'hiver 1978. Cependant on ne saurait négliger la possibilité suivante, qui aussi bien est souvent évoquée. En 1978, comme en 1967, tout dépendrait de l'attitude prise par les électeurs « centristes », dans une cinquantaine de circonscriptions, où leur candidat se retirerait au second tour : en 1967, c'est la décision d'une fraction d'électeurs, inférieure à 5 % des votants du premier tour, qui a entraîné au second la défaite de cinquante députés gouvernementaux sortants, résultat que le ministre de la

recherche scientifique avait, quelques semaines auparavant, déclaré inconcevable.

Peut-on s'indigner de ce pouvoir de décision que possèdent les électeurs centristes ? Dans un remarquable article publié par le « Monde » le 14 octobre 1972, mais qui n'a pas été assez remarqué, le professeur Georges Vedel a écrit : « Le problème centriste a été à la fois simplifié et faussé par une confusion entre la « fonction centriste », qui est une donnée permanente de toute vie authentiquement démocratique et les organismes par lesquels elle est exprimée et qui ne sont pas toujours les mêmes ».

Par une distinction analogue à celle qu'à énoncée le professeur Vedel, on peut dire que ce qui importe, ce n'est pas l'arbitrage des électeurs centristes, élément normal d'une démocratie, ce sont les conditions où s'exerce cet arbitrage; or celles que comporte le régime électoral de la France, tel qu'il existe actuellement, sont parmi les pires : la majorité à l'Assemblée Nationale dépend des fluctuations de 5 % d'électeurs, parfois hésitants. Ce qu'on est en droit de demander, d'après les principes d'une « vie authentiquement démocratique », c'est que la majorité à l'Assemblée Nationale puisse dépendre, non de telles fluctuations, mais d'une libre discussion avec les représentants des électeurs centristes. Ces conditions ne peuvent être réalisées que par la représentation proportionnelle nationale.

Or il se trouve qu'une fraction importante d'électeurs centristes partagent cette opinion : il leur déplaît d'être obligés au second tour, dans nombre de circonscriptions, s'ils ne veulent pas s'abstenir, d'opter entre un candidat de la majorité gouvernementale actuelle, qu'ils n'aiment pas, surtout s'il est R.P.R., et un candidat de l'union socialiste-communiste qui les inquiète. La représentation proportionnelle nationale les libère de cette option du second tour, en leur assurant qu'à un tour unique leur voix ne sera « jamais perdue, mais toujours comptée pour un », comme il est dit dans le programme de gouvernement socialiste.

Un autre argument est susceptible de toucher particulièrement les électeurs centristes. Dans un article de « l'Unité » du 23 juin 1972, — lui aussi trop ignoré, — notre camarade Pierre Joxe, député de Saône-et-Loire, — a révélé que c'est l'adoption de la représentation proportionnelle dans son programme par le Parti Socialiste qui a amené le Parti Communiste à accepter, dans le programme commun, « la reconnaissance de l'alternance au pouvoir ». Sans doute, — en faisant un procès d'intention au

Parti Communiste, — on peut mettre en doute sa sincérité à cet égard; mais au début de l'année 1972, dans les milieux de la majorité gouvernementale, on déclarait que le Parti Communiste refuserait une telle reconnaissance. La représentation proportionnelle, substituée au scrutin majoritaire, garantit aux communistes qu'ils auront leur juste part de sièges à l'Assemblée Nationale; mais elle garantit aux centristes que les communistes n'en auront pas davantage.

Dans le même ordre d'idées, la représentation proportionnelle nationale, en assurant ainsi sa juste part de sièges à toute formation politique qui revêt un caractère national, met fin à « la France coupée en deux », tend à établir, dans le domaine politique, la paix civile, à laquelle les électeurs modérés sont particulièrement attachés.

Que demanderons-nous aux dirigeants centristes en échange de l'appui des électeurs centristes aux candidats de gauche dans le second tour de scrutin? Nous ne leur demanderons rien, **nous ne leur demanderons que d'être eux-mêmes**, c'est-à-dire d'adopter une attitude à l'égard de la gauche selon leur propre jugement et sans se laisser englober, comme ils l'ont fait depuis 1974, dans une majorité de droite.

LE COMPROMIS PROPORTIONNALISTE DES DIRIGEANTS CENTRISTES

Le programme du Centre des Démocrates Sociaux demande « le scrutin proportionnel » sans en préciser les modalités. Cependant plusieurs propositions de loi ont été déposées pendant la présente législature par des députés centristes pour une introduction partielle de la représentation proportionnelle dans le régime électoral de la France. A l'exposé des motifs de l'une d'elles, il est fait expressément référence à une déclaration de M. Giscard d'Estaing, prononcée le 2 mai 1974 au cours de la campagne présidentielle : il proposait « d'atténuer la dureté du scrutin d'arrondissement par un correctif du type allemand »; toutefois « ce correctif « proportionnaliste » ne devait pas avoir l'ampleur que la proportionnelle a dans le système allemand, où cela représente la moitié des sièges ».

Dans une déclaration faite le 19 juin 1976 à Chambéry, Pierre Abelin a demandé « qu'une forte dose de proportionnelle soit introduite dans le mode d'élection des députés ».

Ainsi, émules du médecin et de l'apothicaire dans le Malade Imaginaire de Molière, M. Purgon et M. Fleurant, les dirigeants centristes, maniant des clystères électoraux, se sont demandé quelle dose de proportionnelle il convient d'introduire dans le corps de Marianne.

Le principe de telles propositions provient d'une **interprétation erronée du « système allemand »**; celui-ci ne consiste **pas dans l'addition** d'un certain nombre de sièges conférés par la représentation proportionnelle à une série de sièges conférés par un scrutin majoritaire.

La base du régime allemand consiste dans les listes provinciales de parti; la totalité des sièges de l'Assemblée fédérale est distribuée entre les partis d'après la totalité des suffrages de de listes provinciales qu'ils ont obtenus. Le nombre des sièges conférés à chaque parti est distribué entre ses listes provinciales proportionnellement aux nombres de suffrages de liste qu'elles ont recueillis par un tour unique de scrutin (de sorte que le total des sièges reçus par une province varie un peu d'une élection à l'autre). D'autre part dans chaque province, il y a un nombre de sièges de circonscription individuelle fixé à l'avance, lequel est à peu près la moitié du nombre total des sièges qui seront conférés à l'ensemble des partis dans la province par les élections; ces sièges de circonscription individuelle sont attribués à la majorité relative à un candidat par un tour unique de scrutin, qui a lieu en même temps que le scrutin de liste. Les sièges ainsi attribués à des candidats d'un parti dans une province sont **soustraits** du nombre des sièges conférés à la liste provinciale de ce parti par l'opération de distribution fédérale; les sièges restant disponibles après cette déduction sont attribués, jusqu'à concurrence du nombre total des sièges revenant à la liste, à des candidats qui n'ont pas obtenu de siège de circonscription, et cela suivant l'ordre établi par le parti sur sa liste.

En d'autres termes, le système allemand comporte bien l'attribution de deux séries de sièges, sièges de circonscription individuelle et sièges figurant sur des listes; mais ces deux séries ne **s'ajoutent pas** l'une à l'autre, les sièges de la première série attribués à des candidats d'un parti sont imputés sur les listes provinciales de ce parti, c'est-à-dire **soustraits** du total des sièges revenant à chacune de ces listes provinciales. Il ne s'agit donc pas d'une addition, mais d'une opération **différente et presque contraire.**

Point n'est besoin d'être issu de l'Ecole Polytechnique pour

apercevoir la différence entre le système allemand et la représentation proportionnelle partielle envisagée par M. Giscard d'Estaing et certains centristes. Aussi bien M. Giscard d'Estaing, qui avait, comme jeune député, déposé le 3 décembre 1957 une proposition de loi dans ce sens, s'était bien gardé d'évoquer le régime électoral allemand et de commettre la confusion relevée ci-dessus. S'il paraît l'avoir commise dans son interview du 2 mai 1974, cette erreur ne peut provenir que d'un souvenir superficiel du système allemand. Celui-ci est un régime de proportionnelle nationale; l'attribution des sièges de circonscription individuelle s'opère par un tour unique de scrutin à la majorité relative, mais nous avons vu qu'il n'y a dans ce cas qu'une appellation arithmétique de la représentation proportionnelle.

Outre l'erreur commise dans les propositions centristes au sujet de l'exemple allemand, on doit y relever un **inconvénient de caractère politique.** Toutes prévoient que le jour du premier tour de scrutin pour les sièges attribués au scrutin d'arrondissement, les électeurs disposeront d'un autre bulletin, destiné à pourvoir une autre série de sièges à la représentation proportionnelle, par un scrutin de liste, régionale ou nationale, à tour unique. Inévitablement, sur la base des résultats de ce dernier vote, l'opinion publique connaîtra le nombre des députés qui reviendrait à chaque parti, si la totalité des sièges était distribuée suivant la représentation proportionnelle nationale; or les résultats du second tour du scrutin d'arrondissement, concernant la plus grande partie des sièges, peuvent bouleverser les prévisions. Les auteurs de telles propositions espèrent qu'une « dose » plus ou moins forte de proportionnelle « moraliserait » le scrutin d'arrondissement : on peut bien plutôt craindre qu'un tel système ne « démoralise » le corps électoral; le compromis centriste risque de compromettre l'idée de la représentation proportionnelle dans l'esprit des citoyennes et des citoyens.

IL FAUT CHOISIR

Nous pensons en définitive qu'on doit renoncer à concilier entre eux deux systèmes électoraux fondés sur des principes opposés, qu'il faut choisir entre le scrutin d'arrondissement majoritaire à deux tours, base du régime voulu par le R.P.R., et la représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel, qui assure à tous les électeurs, quelles que soient leurs opinions politiques, les garanties de justice auxquelles ils ont

droit. Le R.P.R. s'y oppose, les dirigeants des autres partis ont capitulé devant lui; seule la victoire de la gauche peut assurer cette réforme fondamentale à tous ceux qui la souhaitent et qui peuvent comprendre d'autres mouvements que celui des Réformateurs, tels que le Parti Social-Démocrate ou les Ecologistes : pour le Parti Socialiste l'exposé de cet article de son programme doit être un élément important de sa campagne électorale.

LA REPRESENTATION PROPORTIONNELLE COMME GARANTIE APRES UNE VICTOIRE DE LA GAUCHE

Ainsi la propagande pour la représentaiton proportionnelle peut être un des éléments de la victoire de la gauche; mais elle constituera certainement une garantie pour la gauche après sa victoire. La tactique de M. Giscard d'Estaing, demeurant Président de la République dans cette éventualité, paraît être de guetter le moment qu'il pensera favorable pour dissoudre l'Assemblée Nationale, en comptant sur l'effet multiplicateur du scrutin d'arrondissement, s'il était conservé. Pour déjouer un tel dessein, il importe que la représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel soit instituée dès la première session de la nouvelle législature, ainsi que l'a annoncé Mitterrand dans sa conférence de presse du 12 juillet dernier; elle atténuerait ou même arrêterait le reflux escompté par la droite. Et cette considération mérite elle aussi d'être mise en valeur dans la propagande socialiste.

Aussi bien, même en dehors de la garantie que comporterait l'institution immédiate de la représentation proportionnelle à l'égard d'une dissolution éventuelle, elle entraînerait en tout état de cause un changement dans l'attitude des députés élus au scrutin d'arrondissement; s'ils savaient que la prochaine consultation électorale, à sa date normale ou à une date antérieure, s'opérerait à la représentation proportionnelle, c'est dans cette perspective qu'ils mèneraient leur politique.

Or nous pensons que l'adoption de ce régime électoral permettra d'examiner d'une méthode plus rationnelle les grands problèmes de l'heure : la crise économique et le chômage, la question de l'énergie nucléaire, l'intensification de la course aux armements avec les menaces de guerre qu'elle comporte; ils sont par eux-mêmes assez difficiles à résoudre, et même à comprendre, pour que l'étude n'en soit pas faussée par le souci de domination politique qu'exprime le scrutin majoritaire.

CONCLUSION

Léon Blum, deux mois avant les élections de mai 1936, proclamait son attachement à la représentation proportionnelle; un projet dans ce sens a été voté par la Chambre du Front Populaire. Par maint aspect le mouvement de l'union des gauches rappelle celui du Front Populaire : l'Assemblée Nationale de 1978 ne voudra pas être en arrière de la Chambre de 1936.

Cependant Léon Blum s'affirmait disciple de Jean Jaurès, lequel avait consacré tant d'années et d'efforts à la cause de la représentation proportionnelle. A la fin des débats qui allaient aboutir à l'adoption par la Chambre d'une proposition de loi tendant à l'établir, Jaurès, le 29 octobre 1909, prononçait ces paroles qui, avec la prescience de son génie, s'appliquent presque littéralement, quelque soixante-dix ans après, à la situation présente :

« Quel que puisse être le vent qui peut un jour gonfler nos voiles,

Quelle que puisse être l'espérance que peut former un parti qui s'est proposé de rallier à lui la démocratie ouvrière et paysanne,

Quelles que puissent être nos chances au scrutin d'arrondissement,

Nous voulons une victoire qui, quand elle se produira, se produise sur notre doctrine à nous, sur notre pensée à nous,

Nous ne voulons pas d'équivoque, nous ne voulons pas d'oppression ni de surprise. »

ANNEXE

Comment fonctionnerait la Représentation Proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel

Nous donnons dans cette Annexe un résumé du texte législatif, destiné à être déposé à l'Assemblée Nationale, dès la première session de la nouvelle législature, ainsi que Mitterrand l'a annoncé dans sa conférence de presse du 12 juillet 1977.

Le texte du projet de loi doit mettre en œuvre les trois principes suivants : **représentation proportionnelle régionale et nationale, scrutin individuel, péréquation** entre départements fortement peuplés et départements faiblement et moyennement peuplés. On s'est efforcé dans l'application de tenir compte des situations actuelles des divers départements, pour éviter des changements trop brusques.

LA REPARTITION DES SIEGES ENTRE LES REGIONS ET LES DEPARTEMENTS

Nous prenons pour base, à titre de sièges régionaux, le nombre actuel des sièges de la France métropolitaine, 474. Il est prévu que ces 474 sitèges seront répartis entre les régions et les départements sur la base des électeurs inscrits aux élections de 1978. Dans l'exposé présenté ci-après, nous utiliserons les derniers chiffres disponibles, ceux du premier tour des élections de 1973, pour expliquer comment fonctionnerait le nouveau régime électoral; dans le projet de loi, les adaptations nécessaires seront faites, pour tenir compte des chiffres des élections de 1978.

Sur la base d'une part des 474 sièges régionaux, d'autre part du **nombre total des électeurs inscrits en mars 1973 dans la France métropolitaine,** 29.883.204, une répartition des sièges

régionaux est faite entre **les régions électorales** (coïncidant pour la plupart avec les régions économiques de programme); proportionnellement au nombre des **électeurs inscrits** qu'elles contenaient. Ainsi est opérée **une première péréquation,** alors qu'aujourd'hui on trouve des inégalités de représentation injustifiables. Paris avait, en 1973, 1.326.287 électeurs inscrits et 31 députés; les trois départements de la banlieue parisienne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, — que nous avons groupés dans la région électorale de la « Seine », — avaient ensemble 2.069.924 électeurs inscrits et 30 députés, c'est-à-dire qu'il y avait à Paris un député pour 43.000 électeurs inscrits et en banlieue un député pour 69.000, inégalité qui, avec le mouvement démographique actuel, ne cesse de s'aggraver (cf. Ire partie de la brochure, le paragraphe intitulé : l'inégalité des circonscriptions).

Chaque région, en dehors de Paris, comprend un certain nombre de départements, divisés en circonscriptions individuelles. En principe, un département comprend autant de **sièges de circonscription** que le nombre des électeurs inscrits contient de fois 100.000, avec un siège de plus pour un reste au moins égal à 50.000. Mais suivant les dispositions prévues, cette règle ne s'applique strictement qu'à 16 départements ayant plus de 450.000 électeurs inscrits. Au-dessous, des atténuations ont été établies. Une des principales concerne 19 départements ayant moins de 160.000 électeurs inscrits, qui reçoivent tous 2 sièges de circonscription. Une autre concerne 31 départements comprenant entre 160.000 et 200.000 électeurs inscrits, qui reçoivent tous 3 sièges de circonscription. D'autres atténuations concernent quelques départements présentant une situation particulière.

Dans la répartition ainsi proposée des sièges de circonscription entre les départements, les départements à faible et moyenne population sont avantagés par rapport aux départements à forte population; ceux-ci, comme on le verra, trouveront une compensation dans le nombre de sièges complémentaires, régionaux ou nationaux, qu'ils peuvent recevoir.

Sur la base des chiffres des électeurs inscrits en 1973, il y aurait eu dans la France métropolitaine, 353 **sièges de circonscription individuelle,** soit, par rapport aux 474 sièges régionaux, une proportion de 74 %, environ les trois quarts.

La différence entre le nombre des sièges de circonscription et le nombre total **des sièges régionaux, 121, constituerait** le nombre des **sièges complémentaires régionaux, non localisés à l'avance** dans des circonscriptions. En chacune des régions, le

nombre des sièges complémentaires régionaux se calcule de la même manière, par différence entre le nombre des sièges de circonscription de tous les départements qu'elle contient et le total de ses sièges régionaux. **Ils serviront à établir la représentation proportionnelle régionale.**

LES DONNEES DE LA REGION POITOU-CHARENTES

Nous prendrons l'exemple de la région Poitou-Charentes, qui présente des caractères moyens : région rurale, avec quelques villes importantes, Poitiers, Angoulême, La Rochelle. Elle comprend en 1973 un nombre moyen d'électeurs inscrits, 939.230, comportant 15 sièges régionaux. Elle se compose de quatre départements : (en chiffres arrondis) Vienne, 216.000 électeurs inscrits, 3 sièges de circonscription; Deux-Sèvres, 208.000 électeurs inscrits, 3 sièges de circonscription; Charente, 210.000 électeurs inscrits, 3 sièges de circonscription; Charente-Maritime, 308.000 électeurs inscrits, 3 sièges de circonscription. La Vienne, les Deux-Sèvres et la Charente garderaient le même nombre de sièges qu'aujourd'hui; la Charente-Maritime passerait de 5 sièges à 3. Total pour la région : 12 **sièges de circonscription** et, par différence (15 — 12), 3 **sièges complémentaires régionaux,** non localisés à l'avance.

Cependant pour les départements, à côté des sièges de circonscription, il convient de considérer le **nombre des sièges complémentaires possibles,** régionaux ou nationaux, nombre établi en fonction de celui des électeurs inscrits. Les quatre départements de la région ont 3 sièges de circonscription, mais les trois premiers ne peuvent recevoir que 2 sièges complémentaires, tandis que la Charente-Maritime peut en recevoir 5 (cf. plus haut, II° partie, le paragraphe intitulé : la péréquation générale et automatique, sièges de circonscription et sièges complémentaires, et plus loin le paragraphe intitulé : l'attribution des sièges complémentaires nationaux à des candidats, la péréquation automatique).

L'ATTRIBUTION DES SIEGES DE CIRCONSCRIPTION A DES CANDIDATS

Dans chaque circonscription individuelle, le siège unique de circonscription, après un tour unique de scrutin, est attribué à la représentation proportionnelle, d'après les nombres des suf-

frages recueillis par les divers candidats, c'est-à-dire, en arithmétique élémentaire, **suivant la règle de trois**; mais lorsqu'il y a un seul siège à attribuer, — comme c'est le cas pour un siège de circonscription, — la règle de trois aboutit à conférer le siège **à la majorité relative** (voir plus haut, dans la IIe partie, le paragraphe intitulé : signification de la majorité relative).

D'après cette règle, si on l'applique aux chiffres du premier tour de scrutin de 1973, — qui deviendrait dans l'avenir le tour unique, — dans les cantons de 12 circonscriptions de la région Poitou-Charentes, on obtient les résultats suivants. Ces circonscriptions porteront un nom de ville, au lieu d'un numéro, comme aujourd'hui, ce qui est très significatif.

Vienne (3 sièges de circonscription) : Poitiers (1re circonscription actuelle, légèrement remaniée), siège attribué au candidat du Rassemblement Pour la République (R.P.R.), en donnent son nom actuel à l'Union pour la Défense de la République de 1973; Châtellerault (2e circonscription actuelle), au candidat Réformateur; Montmorillon (3e circonscription actuelle, avec quelques modifications), au candidat du R.P.R.

Deux-Sèvres (3 sièges de circonscription) : Niort (1re circonscription actuelle), siège attribué au candidat du Parti Républicain et des Centristes; Parthenay (2e circonscription actuelle), au candidat du Parti Républicain et des Centristes; Bressuire (3e circonscription actuelle), au candidat du R.P.R.

Charente (3 sièges de circonscriptions nouvelles, de manière à donner les deux cantons d'Angoulême à deux circonscriptions différentes) : Angoulême-Ouest, siège attribué au candidat du R.P.R.; Angoulême-Nord, au candidat du R.P.R.; Cognac, au candidat du R.P.R.

Charente-Maritime (3 sièges de circonscriptions nouvelles) : La Rochelle, siège attribué au candidat du Parti Républicain et des Centristes; Saintes, au candidat du Parti Républicain et des Centristes; Rochefort au candidat du R.P.R.

Assurément le fonctionnement du régime électoral proposé aurait attribué en 1973 la plus grande partie des sièges de circonscription (11 sur 12) aux partis qu'à gauche, nous appelons partis de droite (R.P.R., Parti Républicain et Centristes) : 1 siège (à Châtellerault) serait allé aux Réformateurs, qui aujourd'hui, depuis l'élection de M. Giscard d'Estaing à la Présidence de la République, font partie de la majorité gouvernementale de droite, mais dont les députés, immédiatement après les élections de 1973, sans s'allier aux députés de gauche, votaient contre le gouvernement (voir plus haut Ire partie, le paragraphe intitulé :

le scrutin dit majoritaire peut donner la majorité des sièges à la minorité des voix : les élections de 1973).

L'avantage ainsi donné aux partis de droite par le régime proposé résulte d'une situation analogue à celle que produit le premier tour dans le régime du scrutin d'arrondissement : il est rectifié dans ce régime, pour la gauche, à un second tour, par l'union des divers partis de gauche, qui sont restés séparés au premier tour; dans le régime proposé, à tour unique, la **rectification proportionnaliste** se fait à deux échelons, le régional et le national.

LA DISTRIBUTION DES SIEGES REGIONAUX ENTRE LES PARTIS

Dans le cadre régional, une commission régionale de recensement des votes additionne, pour chaque parti, les suffrages recueillis par ses 12 candidats. S'il y avait eu des candidats ne se rattachant à aucun parti, leurs suffrages seraient laissés de côté dans tous les calculs qui suivent, et si un ou plusieurs d'entre eux avaient obtenu un siège de circonscription à la majorité relative, — car le projet est libéral et admet les candidatures isolées, — ce ou ces sièges seraient déduits du nombre des sièges régionaux à prendre en compte.

Comme il a été dit ci-dessus, la région Poitou-Charentes comprend 15 sièges régionaux, dont 12 sièges de circonscription et 3 sièges complémentaires régionaux. Sur la base des suffrages recueillis par les candidats des divers partis dans la région, la représentation proportionnelle, selon la règle arithmétique du plus fort reste, eût donné en 1973 les résultats suivants pour la répartition des 15 sièges régionaux :

R.P.R., 5 sièges; Parti Républicain et Centristes, 2; Réformateurs, 2; Gauche (Socialistes et Radicaux de gauche), 3; Parti Communiste, 3; Parti Socialiste Unifié, 0 (le Parti Communiste et le R.P.R. bénéficiant des deux plus forts restes).

Sur le nombre des sièges régionaux revenant à chaque parti sont **imputés** les sièges de circonscription déjà obtenus par ses candidats, cette obtention à la majorité relative ayant réalisé du même coup l'attribution à un candidat et l'attribution à son parti.

Or l'on constate que le R.P.R. a obtenu 7 sièges de circonscription, soit un excédent de 2 sièges : comme il est impossible qu'un candidat qui a obtenu un siège à la majorité relative ne le

conserve pas, **l'excédent** réalisé par le R.P.R. **lui reste acquis;** il sera compensé à l'échelon national. Il en est de même de l'excédent de 2 sièges (4-2), constaté au bénéfice du Parti Républicain et des Centristes.

Ainsi les sièges de circonscription en excédent restent acquis aux partis bénéficiaires; la compensation pour les autres partis se fera par les sièges complémentaires nationaux, car les sièges complémentaires régionaux ne procurent qu'incomplètement aux autres partis le nombre de sièges régionaux auquel la représentation proportionnelle régionale leur donnait droit (voir le tableau ci-après).

L'ATTRIBUTION DES SIEGES COMPLEMENTAIRES REGIONAUX AUX PARTIS ET AUX CANDIDATS

En 1973, après qu'auraient été déduits des 15 sièges régionaux de la région Poitou-Charentes les 11 sièges de circonscription (7 + 4), acquis aux deux partis bénéficiaires d'excédents, il serait resté 4 sièges régionaux à distribuer entre les autres partis suivant la représentation proportionnelle et la règle du plus fort reste. Les résultats sont les suivants : Réformateurs, 1; Gauche, 2; Parti Communiste, 1; P.S.U., 0. Le siège régional revenant aux Réformateurs leur est procuré par le siège de circonscription obtenu à Châtellerault. Les 3 sièges restants, **sièges complémentaires régionaux, non localisés à l'avance,** reviennent, 2 à la Gauche, 1 au Parti Communiste.

A quels candidats de ces partis ces sièges seront-ils attribués ? Ainsi que l'a proposé l'inventeur du système, Fritz Adler, l'importance des suffrages recueillis par les candidats doit se mesurer, non par leur nombre absolu, mais d'après le pourcentage de ce nombre par rapport à celui des suffrages exprimés dans leurs circonscriptions respectives (voir plus haut, II[e] partie, le paragraphe intitulé : les principes d'Adler).

Dans le cas présent, l'ordre est le suivant :

Sièges complémentaires régionaux :	Pourcentages des suffrages exprimés
1[er] siège au candidat de la gauche à Montmorillon	34 %
2[e] siège au candidat de la gauche à Parthenay	29,7 %
3[e] siège au candidat du Parti Communiste à Angoulême-Nord	29,3 %

L'attribution de ces sièges à des candidats a pour effet de les **localiser dans une circonscription : à côté du siège de circonscription** obtenu par le candidat qui représente la majorité, il y aura un siège attribué à un candidat qui représente une minorité.

Les résultats finals sont les suivants pour la distribution entre les partis des 15 sièges régionaux dans la région Poitou-Charentes :

Partis		excédent (+) déficit (—)
R.P.R.	7 sièges de circonscription	+ 2
Parti Républicain et Centristes	4 sièges de circonscription	+ 2
Réformateurs	1 siège de circonscription	— 1
Gauche	2 sièges complémentaires régionaux	— 1
Parti Communiste	1 siège complémentaire régional	— 2
P.S.U.	0 siège	

LA DISTRIBUTION DES SIEGES COMPLEMENTAIRES NATIONAUX ENTRE LES PARTIS

Le système Adler de représentation proportionnelle nationale avec scrutin individuel comporte parmi ses éléments essentiels, comme on l'a vu, l'existence d'**un nombre de sièges de circonscription inférieur au total des sièges à distribuer,** la différence correspondant à des sièges complémentaires nationaux, non localisés à l'avance, qui permettent d'établir la représentation proportionnelle. Pour l'application de ce principe à la France, comme il était impossible de créer un trop grand nombre de ces sièges complémentaires, il s'ensuivait qu'il était nécessaire de **diminuer le nombre actuel des sièges, pour en faire des sièges de circonscription,** attribués non plus par un scrutin majoritaire à deux tours, mais par un scrutin à un tour et à la majorité relative.

Cependant les sondages que nous avons pu faire nous ont montré que les réactions des hommes politiques de gauche sont très différentes, lorsqu'ils vivent dans un département à faible ou moyenne population, avec de larges étendues rurales, ou dans un département à forte population, en grande partie urbaine. Ceux de la première catégorie tiennent à conserver le nombre actuel

des circonscriptions dans leur département, pour qu'elles ne soient pas trop vastes; ceux de la seconde catégorie désirent essentiellement voir augmenter le nombre total des députés de leur département, parmi lesquels des candidats de leur parti pourront trouver place, grâce à la représentation proportionnelle; ce qui compte pour un homme politique de gauche à Paris ou à Lyon, c'est le nombre des députés de son parti, non pas le nombre des circonscriptions, et cette conception peut s'étendre aux départements moyens, disons au-dessus de 300.000 électeurs inscrits (cf. plus haut, II[e] partie, le paragraphe intitulé : la péréquation générale et automatique, sièges de circonscription et sièges complémentaires).

Nous avons été amenés, comme il a été dit plus haut (premier paragraphe de l'Annexe), à envisager une proportion considérable de sièges de circonscription, qui correspondent aux 3/4 des sièges régionaux. Les conséquences politiques inévitables de ces dispositions ont été les suivantes : la plus grande partie des sièges de circoncsription, — comme on l'a vu par l'exemple de la région Poitou-Charentes, — revient, par attribution à la majorité relative, au candidat, souvent unique, des partis de droite, et il en est de même en Allemagne occidentale où est pratiqué un régime analogue à cet égard (voir plus haut III[e] partie, le paragraphe intitulé : le compromis proportionnaliste des dirigeants centristes). Une conséquence dérivée de l'excédent ainsi produit en faveur des candidats de droite est l'obligation, pour assurer la représentation proportionnelle nationale, de créer un nombre assez considérable de sièges complémentaires nationaux, qui iraient aux partis de gauche, et aussi aux Réformateurs. Nous proposons la création de 100 sièges complémentaires nationaux.

Aussi bien on peut observer que les propositions de loi tendant à instituer une répartition proportionnelle partielle des sièges, qui ont été présentées par des députés Réformateurs, comportent des nombres analogues : 100 sièges nouveaux dans celle de Mme Fritsch, 120 dans celle de M. Donnez et de cinq autres députés. Le nombre total des députés à l'Assemblée Nationale, — y compris ceux de la France d'outre-mer, — serait de 591 d'après la première proposition, de 611 d'après la seconde, de 591 d'après la nôtre. La Chambre de 1936 comprenait 618 députés.

La Commission nationale de recensement des votes distribuera la totalité des sièges (591 d'après notre proposition) entre tous les partis, suivant la représentation proportionnelle, d'après le nombre total des suffrages que leurs candidats ont recueillis dans la

France métropolitaine et la France d'outre-mer ; elle **impute** sur les sièges revenant à chaque parti les sièges régionaux, — sièges de circonscription et sièges complémentaires régionaux, — qu'il a obtenus; le complément lui sera éventuellement conféré en sièges complémentaires nationaux non localisés à l'avance.

Toutefois sont exclus de cette distribution les partis qui n'ont pas recueilli 5 % des suffrages rassemblés par l'ensemble des partis (voir plus haut, II[e] partie, le paragraphe intitulé : Le « seuil » de 5 % du total des suffrages) ; les suffrages recueillis par eux sont déduits du total des suffrages : les sièges régionaux obtenus par eux sont déduits du total des sièges à distribuer entre les partis, comme il a pu être opéré à l'égard de candidats isolés. C'eût été le cas en 1973 du Parti Socialiste Unifié, qui n'aurait obtenu que 4 sièges complémentaires régionaux.

Cependant il est possible que la création de 100 sièges complémentaires nationaux ne suffise pas à résorber l'excédent de sièges du R.P.R., — eu égard au pourcentage des suffrages recueillis par lui, — situation qui résulte de la prépondérance de ce parti envers les autres partis de la coalition gouvernementale. Dans ce cas, il conviendrait de créer, comme le prévoit la législation allemande, en sus des 100 sièges complémentaires normaux, mais **à titre temporaire, pour la durée de la nouvelle législature**, un nombre de sièges complémentaires permettant de rétablir la représentation proportionnelle nationale; ce sera la tâche de la Commission nationale de recensement des votes d'opérer les calculs nécessaires pour la création de ces sièges temporaires, sur la base du pourcentage des suffrages que le R.P.R. a réalisé par rapport au total des suffrages rassemblés par les partis et du nombre de sièges de circonscription obtenus par lui, qui lui demeurent acquis.

L'ATTRIBUTION DES SIEGES COMPLEMENTAIRES NATIONAUX A DES CANDIDATS : LA PEREQUATION AUTOMATIQUE

Une fois opérée la distribution des sièges complémentaires nationaux revenant à chaque parti, comment se fera l'attribution de ces sièges à des candidats du parti considéré ?

Il conviendra, comme il a été fait pour l'attribution des sièges complémentaires régionaux, de ranger les candidats du parti en cause qui n'ont pas obtenu de sièges régionaux, suivant l'impor-

tance du pourcentage qu'ils ont réalisé, chacun dans sa circonscription, par rapport aux suffrages exprimés et d'attribuer les sièges complémentaires nationaux du parti d'après cet ordre, jusqu'à concurrence du total de ces sièges qui reviennent au parti.

Mais cette règle paraît insuffisante à l'égard des sièges complémentaires nationaux. Le régime proposé considère comme essentiel d'établir une **péréquation générale et automatique entre départements** : l'on a vu qu'il convient de maintenir autant que possible aux départements faiblement ou moyennement peuplés le nombre de sièges de circonscription qu'ils possèdent aujourd'hui ; l'on a vu aussi qu'il est légitime que l'attribution à des candidats des sièges complémentaires, régionaux ou nationaux, s'opère suivant le pourcentage des voix recueillies par rapport aux suffrages exprimés dans leurs circonscriptions respectives; la compensation pour les départements fortement peuplés se trouve dans la péréquation, par **limitation des sièges complémentaires possibles en fonction du nombre des électeurs inscrits.**

Sur la base des chiffres de 1973, on a observé que le département du Lot, avec 101.000 électeurs inscrits, en avait environ le double du nombre correspondant de la Lozère, 53.000 électeurs inscrits, et qu'il n'aurait pourtant comme ce dernier que 2 sièges de circonscription dans le régime envisagé, — ainsi qu'il en est d'ailleurs, aujourd'hui avec le scrutin d'arrondissement : il a paru équitable que le Lot puisse recevoir 1 siège de plus, c'est-à-dire 3 sièges. Il est facile de vérifier que, si l'on pose 100.000 comme dividende, pour avoir un quotient 2, avec un **reste égal à la moitié du diviseur**, conférant un siège de plus, il faut un diviseur égal à 40.000. On adoptera donc **40.000 comme diviseur commun,** pour établir dans chaque département le **nombre total de sièges possibles,** et **par différence** avec le nombre des sièges de circonscription, le nombre des **sièges complémentaires possibles.** C'est en prenant pour la Charente-Maritime comme dividende le nombre des électeurs inscrits en 1973, 308.000, et comme diviseur 40.000 qu'a été établi le nombre des sièges possibles, 8, et par différence avec le nombre des sièges de circonscription, 3, le nombre des sièges complémentaires possibles, 5.

L'adoption d'un diviseur relativement faible, 40.000, avantage arithmétiquement les départements comprenant un grand nombre d'électeurs inscrits. Il conviendra d'ailleurs de **réadapter** le chiffre du diviseur de base, lorsqu'on connaîtra pour le Lot et la Lozère le nombre d'électeurs inscrits dans les élections de 1978, qui tiendra compte de l'octroi des droits électoraux aux jeunes gens ayant atteint l'âge de 18 ans.

Sans doute ne s'agit-il que d'une **possibilité,** pour les départements fortement peuplés, que les partis y obtiennent des sièges complémentaires nationaux ; mais l'analyse des résultats qu'aurait donnés l'application de cette méthode aux suffrages recueillis par les partis, au premier tour de plusieurs élections générales dans le passé, cette analyse montre que **la possibilité aurait été effectivement remplie** (cf. plus haut II° partie, le paragraphe intitulé : la péréquation générale et automatique...)

Il résulte de cette méthode que **le nombre des sièges complémentaires possibles,** régionaux ou nationaux, dans un département, est **limité.** Pratiquement la limitation joue surtout pour l'**attribution des sièges complémentaires nationaux** et elle atteint beaucoup plus les départements comprenant peu d'électeurs inscrits. En conséquence, les candidats qui n'ont pas obtenu de siège régional seront rangés, par partis et par départements, suivant l'importance du pourcentage que chacun a réalisé sur le total des suffrages exprimés dans sa circonscription : **pour obtenir un siège complémentaire national, un candidat doit se placer en rang utile à la fois parmi les candidats de son parti et parmi les divers candidats de son département.**

Ajoutons que le **nombre des sièges complémentaires possibles,** régionaux ou nationaux, **est limité à deux par circonscription,** prenant place à côté du siège de circonscription. Le nombre total des sièges attribués dans une circonscription peut ainsi varier de 1 à 3 : lorsqu'un parti domine dans une circonscription, les autres ne réalisent que des pourcentages trop faibles, pour obtenir un siège complémentaire; si le nombre des suffrages recueillis par divers candidats tend à s'égaliser, il peut y avoir 2 ou 3 sièges attribués; ainsi le système proposé, qui établit la **représentation proportionnelle exacte** dans le cadre de la nation, tend à établir une **représentation proportionnelle approximative dans le cadre des circonscriptions.**

D'après ces règles, ce sera l'affaire de la commission nationale de recensement des votes, de tenir compte des diverses conditions exigées pour établir dans l'ensemble de la France, — y compris la France d'outremer, — la liste des candidats de chaque parti qui obtiendront un siège complémentaire national. Depuis une dizaine d'années s'est développée l'application de l'**informatique.** Sur le vu de la méthode exposée ci-dessus et sur la base des nombres des sièges de diverse nature dans les départements, — sièges de circonscription et sièges complémentaires possibles, — les spécialistes établiront leur « programmation ». Après réception des résultats du scrutin unique dans

les départements, communiqués par les commissions régionales de recensement des votes, l'attribution des sièges complémentaires nationaux à des candidats sera **opérée en quelques minutes par des ordinateurs.**

LA REGION POITOU-CHARENTES COMME EXEMPLE

Nous n'essaierons pas d'indiquer ici combien de sièges complémentaires nationaux aurait obtenus aux élections de 1973 la région Poitou-Charentes, par addition de sièges complémentaires attribués à des candidats réformateurs, socialistes ou radicaux de gauche, communistes, et cela pour les raisons suivantes. La situation politique s'est grandement modifiée depuis les élections de 1973 au profit de la gauche : si nous exposions les résultats qu'auraient produits dans la région Poitou-Charentes les chiffres de 1973, les lecteurs de la présente brochure, particulièrement dans cette région, seraient tentés d'y voir une indication pour les élections de 1978, qui s'opèreront d'ailleurs au scrutin d'arrondissement, et non à la représentation proportionnelle. Les résultats qu'y donnerait en 1978, sur la base des chiffres du premier tour des élections, ce dernier régime électoral dépendraient non seulement des nombres des suffrages recueillis par les divers partis dans cette région et dans les autres, mais aussi du nombre total des sièges de circonscription obtenus par le R.P.R., d'où s'ensuivraient dans une certaine mesure les nombres des sièges complémentaires nationaux à obtenir par les autres partis :

Nous ferons toutefois une seule exception à cette réserve, en raison de l'importance de la ville qu'elle concerne. Il s'agit de la circonscription de La Rochelle, qui comprendrait, avec les cantons de la 1re circonscription actuelle de la Charente-Maritime, sept autres cantons. Comme il a été dit plus haut, ce département n'aurait plus, dans le régime électoral proposé, que 3 sièges de circonscription, mais avec possibilité de 5 sièges complémentaires, régionaux ou nationaux : Or en 1973, le candidat du Parti Républicain et des Centristes aurait recueilli dans la nouvelle circonscription de La Rochelle la majorité relative des suffrages et obtenu le siège de circonscription, mais, d'après les calculs que nous avons faits, sur la base des chiffres du premier tour de scrutin, devenant le tour unique dans l'ensemble des circonscriptions de France, le candidat Radical de gauche, avec 25,5 % des suffrages exprimés dans la circonscription de La Rochelle, eût été certain d'obtenir un siège complémentaire

national, et depuis son élection effective en 1973, au second tour du scrutin d'arrondissement, sa situation politique paraît s'être encore fortifiée.

Nous avons donc pensé essentiellement **à prendre la région Poitou-Charentes comme exemple, pour montrer le fonctionnement** de la représentation proportionnelle, régionale et nationale avec scrutin individuel : nous serions heureux, si nous y sommes parvenus. Dans ce régime électoral, chacun des candidats d'un parti de gauche n'aurait plus comme objectif de réaliser une avance, forte ou faible, sur le candidat de droite au second tour de scrutin; en particulier s'il figure parmi les derniers élus de son parti qui obtiendront un siège complémentaire national, il visera avant tout à réaliser un fort pourcentage de ses voix par rapport aux suffrages exprimés dans sa circonscription; les députés d'un parti de gauche sauront que leur réélection est étroitement liée au progrès général de leur parti dans le pays.

TABLE DES MATIERES

Une réforme de structure politique essentielle

LA REPRESENTATION PROPORTIONNELLE REGIONALE ET NATIONALE AVEC SCRUTIN INDIVIDUEL

Pages

Importance du régime politique 5

I. MEFAITS DU SCRUTIN D'ARRONDISSEMENT.

Les déclarations de Chirac sur le scrutin d'arrondissement 6

L'injustice fondamentale du scrutin d'arrondissement majoritaire 7

Le scrutin dit majoritaire peut donner la majorité des sièges à la minorité des voix : les élections de 1973. 8

Le scrutin d'arrondissement est un jeu de hasard 10

L'inégalité des circonscriptions 11

La France coupée en deux 11

La stabilité des institutions 12

Le caractère individuel des candidatures n'appartient pas au seul scrutin d'arrondissement 13

II. LES GRANDES LIGNES DE LA REPRESENTATION PROPORTIONNELLE REGIONALE ET NATIONALE AVEC SCRUTIN INDIVIDUEL.

Les principes d'Adler 15

L'œuvre de Bracke et de Léon Blum 16

La réforme du mode de scrutin dans le programme de gouvernement du Parti Socialiste (2.1.1.2) 17

La mise en œuvre de la réforme dans un avant-projet de loi 17

La signification de la majorité relative 18

Le « seuil » de 5 % du total des suffrages 18

La péréquation générale et automatique : sièges de circonscription et sièges complémentaires 19
Le problème de la complexité 20
L'association de la France d'outre-mer à la politique nationale 21

III. L'ASPECT POLITIQUE DE LA REFORME AVANT ET APRES LES ELECTIONS DE 1978.

La doctrine de Léon Blum sur la représentation proportionnelle 22
Les déclarations de François Mitterrand 23
Le rôle des électeurs « centristes » 24
Le compromis proportionnaliste des dirigeants centristes 26
Il faut choisir 28
La représentation proportionnelle comme garantie après une victoire de la gauche 29
Conclusion 30

ANNEXE

Comment fonctionnerait la Représentation Proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel

La répartition des sièges entre les régions et les départements 31
Les données de la région Poitou-Charentes 33
L'attribution des sièges de circonscription à des candidats. 33
La distribution des sièges régionaux entre les partis 35
L'attribution des sièges complémentaires régionaux aux partis et aux candidats 36
La distribution des sièges complémentaires nationaux entre les partis 37
L'attribution des sièges complémentaires nationaux à des candidats : la péréquation automatique 39
La région Poitou-Charentes comme exemple 42

Imp. ROBIN & MAREUGE
7, Cité de Gênes
75020 PARIS

Coll. Fondation Jean-Jaurès

Prix : 4 F

Coll. Fondation Jean-Jaurès