

Le gouvernement présente son projet de révision constitutionnelle le 9 mai. Il prévoit notamment de réduire le nombre de parlementaires et d'ajouter une dose de proportionnelle aux législatives

A qui profite la réforme du Parlement ?

ADTECH

DIFFUSION INTERNE

Demain, des départements ruraux surreprésentés

La division par deux du nombre de circonscriptions devrait renforcer les grands partis, estime le juriste Benjamin Morel

Par BENJAMIN MOREL

La France comptera donc, si la révision constitutionnelle arrive à son terme, 404 députés au lieu de 577. Beaucoup de choses ont été dites sur les conséquences de cette baisse. Beaucoup d'idées reçues ont été brandies comme des arguments de bon sens. Or rien n'est évident quand l'on touche au mode de scrutin. Cet article tend à revenir sur quelques éléments de sociologie électorale permettant d'éclairer les conséquences de cette réforme.

Celles-ci devraient d'abord être minimales en matière de représentativité politique des partis. Elle devrait ensuite entraîner une surreprésentation de certains territoires ruraux. Enfin, elle devrait affirmer un peu plus la mainmise gouvernementale sur la majorité.

Le premier point est sans doute le plus important, et le plus contre-intuitif. Beaucoup d'analyses, visant uniquement à diviser l'effectif actuel des groupes pour donner une physiologie d'une hypothétique future Assemblée, pêchent par simplisme. Dans la nouvelle Chambre, 344 députés seraient élus au scrutin majoritaire à deux tours et 60 (soit 15% de l'Assemblée) au scrutin proportionnel.

Concernant les élus au scrutin majoritaire, au regard des particularités liées aux territoires d'outre-mer, cette diminution impliquerait une division par deux des circonscriptions métropolitaines. Celle-ci serait meurtrière pour la plupart des formations souffrant déjà d'une sous-représentation à l'Assemblée nationale. La France insoumise, le Parti communiste ou le Front national ont du mal à avoir des députés car, isolés, ils doivent réunir sur leur seul nom 50% des voix. Cela n'est possible que dans des circonscriptions à la composition sociologique favorable. Ces formations peuvent l'emporter dans une circonscription ouvrière ou périurbaine. Or, plus la circonscription est grande, plus sa composition sociologique se rapproche de celle de la nation, plus les résultats électoraux tendent à s'homogénéiser. Ainsi, au second tour de la présidentielle, Marine Le Pen devance Emmanuel Macron dans 44 circonscriptions, mais dans seulement deux départements. Au premier tour, Jean-Luc Mélenchon était premier dans 67 circonscriptions, mais dans trois départements uniquement.

TROP FAIBLE DOSE DE PROPORTIONNELLE

Le scrutin proportionnel ne permet qu'imparfaitement de limiter cet effet. Soixante députés élus à la proportionnelle, cela s'avère un taux beaucoup trop faible pour représenter un correctif efficace. Pour que le Front national ou la France insoumise disposent ne serait-ce que d'un groupe grâce à la proportionnelle, il leur faudrait obtenir 25% des suffrages. Or ils en ont réuni respectivement 13% et 11% aux dernières législatives.

Le mélange proposé par le gouvernement confine donc, à peu de chose près, au statu quo. Afin de rendre l'Assemblée plus représentative des courants politiques, il conviendrait soit de maintenir le nombre de députés, soit d'élever le taux de proportionnelle à 25% ou 30% au moins.

La négociation entre le Sénat et le gouvernement a permis une entente sur le principe d'un sénateur et d'un député par département. Notons que, sans révision de la Constitution, il n'est pas possible d'étendre une circonscription sur plusieurs départements – et il est certain que le Sénat ne cédera jamais là-dessus. Cela représente des avantages. Il est en effet nécessaire de maintenir une image de la diversité territoriale. Cela comporte également des inconvénients.

On a déjà dit que le nombre de circonscriptions en métropole devrait être divisé environ par deux. Un député représente aujourd'hui à peu près 116 000 habitants. Après la réforme, il devrait en représenter plus ou moins 235 000. Or le département de la Lozère en possède environ 77 000. Certains députés seront donc amenés à représenter un nombre d'habitants bien infé-

rieur à la moyenne. Dans certains départements dont la population avoisine 300 000 à 400 000 habitants, il sera nécessaire de prévoir deux députés pour éviter une trop importante divergence de représentation. Un député y représentera alors 150 000 à 200 000 habitants.

Or si l'on donne d'un côté, il faut bien prendre de l'autre. Dans les grandes agglomérations, un député pourrait être amené à représenter bien plus que la moyenne nationale. La réforme sera donc très favorable à la représentation des zones rurales. Électoralement, cela devrait s'avérer avantageux pour les Républicains et le centre droit. En somme, l'Assemblée du « monde d'après » devrait ressembler un peu au Sénat du « monde d'avant ».

LA FIN DES FIEFS

Le problème de cette réforme est que, si l'on augmente le niveau de proportionnelle, on diminue le nombre de députés élus au scrutin majoritaire. On réduit donc le nombre de circonscriptions. Ce faisant, on rend encore plus criantes les différences démographiques entre ces circonscriptions...

Le dernier point qu'il convient d'aborder est celui du renforcement de la puissance de l'exécutif sur sa majorité. Il est plus difficile de s'implanter dans des circonscriptions plus grandes. Sans fort enracinement local, le député se met plus en danger en s'opposant au gouvernement, qui peut pousser le parti à ne pas lui accorder d'investiture. Dans une grande circonscription, on vote plus pour l'étiquette et moins pour la personne. C'est là l'argument le mieux connu et il n'est pas faux. Il n'est pas le plus décisif.

Parce que les grandes circonscriptions s'appuient sur une composition sociologique plus hétérogène, elles sont moins susceptibles de devenir des fiefs. Or si un député peut garder un fief en cas de déroute du parti, une circonscription versatile représente pour lui un siège éjectable. Un député de la majorité n'a alors d'autre choix que de soutenir un gouvernement dont l'échec risque de signer également le sien.

Introduire une dose de proportionnelle aurait été une bonne idée à effectif constant. Baisser le nombre de parlementaires aurait pu s'envisager sans prévoir une dose de proportionnelle. La décision de combiner les deux réformes engendre une chimère dont les effets pervers emportent de loin les quelques avantages attendus. ■

Benjamin Morel est docteur en science politique à l'ENS Cachan et chargé d'enseignement à l'université Paris-I-Panthéon-Sorbonne

Evitons que les territoires peu peuplés soient sacrifiés

Si le nombre de députés est réduit, les départements ruraux risquent d'en faire les frais, prévient le sénateur Philippe Bas. Un abandon qui pourrait faire le lit de l'abstention

Par PHILIPPE BAS

Les préliminaires du projet de révision constitutionnelle, présenté mercredi 9 mai en conseil des ministres, ont été longs. Chaque semaine a apporté son lot de nouveautés : la Corse, le climat, le service civil, la différenciation des territoires, ajoutés à la nomination des procureurs, la composition du Conseil constitutionnel, la suppression de la Cour de justice... sans compter la représentation proportionnelle, la réduction du nombre de parlementaires et le renouvellement des mandats.

Les atteintes aux droits du Parlement se sont multipliées. Le gouvernement réclame de pouvoir récupérer les semaines réservées à l'initiative parlementaire. Il veut réduire le droit d'amendement. Il souhaite affaiblir le bicamérisme. Or, c'est de plus de démocratie et de droits que notre démocratie a besoin, comme l'avait proposé Nicolas Sarkozy en 2008 [date de la précédente révision de la Constitution].

Pour que cette réforme institutionnelle ne soit pas une occasion manquée, posons-nous les bonnes questions. Comment ouvrir un nouvel espace démocratique au Parlement et à l'opposition sans compromettre la capacité d'action de l'exécutif? Comment fortifier le lien entre citoyens et élus et non le distendre? Comment améliorer nos lois, les rendre plus concises, plus lisibles, mieux appliquées, plutôt que de les multiplier et de les bâcler? Comment rétablir l'équilibre des pouvoirs et tempérer la toute-puissance d'un Etat qui rejette les contre-pouvoirs mais peine à affirmer son autorité?

L'EFFECTIF EXCESSIF DE L'EXÉCUTIF

On ne s'intéresse au Parlement que pour le réduire, le détacher des territoires et laisser le champ libre à l'exécutif, tandis qu'on fait l'impasse sur la modernisation de ce dernier. L'effectif excessif du gouvernement (31 membres au lieu des 20 promis), sa dépendance intellectuelle à l'égard d'une nomenclature constituée dans l'entre-soi des classes dirigeantes, les contraintes exercées sur le Parlement, n'ont pourtant guère d'équivalents.

Certaines des mesures proposées reposent sur des idées reçues mais fausses. Trop de parlementaires en France? Il y en a un peu moins que dans la moyenne des démocraties (1 pour 74 000 habitants contre 1 pour 72 000), et ils sont moins payés (69% et 75% des indemnités italiennes et allemandes...) En matière de représentation, il n'y a pas de nombre d'or, mais réduire le nombre d'élus ne contribuera en rien à la solution des problèmes des Français. Au Parlement, il y aura moins d'élus mais plus d'experts : c'est peut-être l'idéal politique des temps nouveaux, mais ce n'est pas celui des démocrates!

Si on devait néanmoins diminuer le nombre de parlementaires, il faudrait éviter que les territoires peu peuplés en fassent les frais, alors qu'ils ont déjà le sentiment d'être les oubliés de la République. Le nombre de parlementaires doit être suffisant, leur répartition doit être adaptée à la géographie comme à la démographie. La force de la représentation nationale réside dans le respect scrupuleux de la Déclaration des droits de l'homme : « Tous les citoyens » doivent pouvoir « concourir personnellement ou par leurs représentants » à faire la loi.

RISQUE DE COUPURE DU TERRAIN

Hélas! La nécessité de revitaliser la représentation démocratique est ignorée des projets gouvernementaux. Introduire la proportionnelle par une liste nationale ouvre la porte à la cooptation par les partis de députés dépourvus de tout lien avec les citoyens. Le travail parlementaire ne saurait pourtant se faire en chambre, coupé du terrain. Le temps passé auprès des Français pour les comprendre est essentiel. Ce dialogue exige des élus territorialisés. Sans eux, il ne reste que les sondages, dont le maniement peut faire dégénérer la démocratie représentative en démocratie d'opinion. Or, l'opinion, spontanée et changeante, n'est ni une pensée ni une conviction. Elle ne peut fonder une politique. Entre le président et le peuple, il faut un Parlement fort, enraciné dans le pays.

La limitation du nombre de mandats successifs n'est pas plus pertinente. La classe politique n'est pas si figée! On a bien vu en 2012 comme en 2017 l'ampleur du renouvellement des députés, tandis que 62% des sénateurs ont changé depuis 2014. Quant aux maires, la crise des vocations est telle que le problème est plutôt de les faire rester que de les faire partir! La sanction pour excès d'expérience présenterait d'autant moins d'intérêt qu'elle ne s'appliquerait aux députés qu'à partir de... 2037! Un tel faux-semblant est-il digne d'une grande réforme institutionnelle?

Enfin, s'agissant de la question essentielle de l'équilibre des pouvoirs, il ne faudrait pas que le pré-supposé de la réforme soit que le passage par le Parlement constitue une perte de temps. De la surabondance de lois proposées par les gouvernements pour répondre aux émotions du moment, il n'est bien sûr jamais question. Peut-on rappeler simplement qu'il n'est pas de démocratie sans Parlement et que le travail des ministres et de leurs bureaux, même éclairé par le Conseil d'Etat, ne suffit pas à faire de bonnes lois? Aller vite, soit, mais pas au détriment de la qualité du droit! Veillons à ce que la délibération parlementaire ne soit pas de pure forme. Soyons attentifs à ne pas donner les pleins pouvoirs à l'alliance d'un président tout-puissant, d'un gouvernement subordonné et d'une Assemblée déferente. Faisons passer la loi par un débat approfondi pour qu'aucun point de vue ne soit ignoré.

Sous la V^e République, ce n'est plus l'hégémonie d'un Parlement fracturé par le multipartisme qui menace la démocratie, mais l'hypercentrophie d'un exécutif servi par un arsenal constitutionnel puissant pour contraindre le travail législatif. N'oublions pas que le bloc majoritaire, comme son nom l'indique, ne représente qu'une majorité, tandis que le Parlement représente tous les Français. Un rééquilibrage est nécessaire. Et, puisqu'il ne faut pas attendre du gouvernement qu'il le mette à l'ordre du jour, nous devons nous en charger en amendant ses projets institutionnels pour les rendre utiles au pays. ■

Philippe Bas est sénateur (LR) de la Manche, président de la commission des lois et ancien ministre

CARTE BLANCHE – SERGUEI | Dégraissage

