

Pierre Esplugas-Labatut, Professeur de droit public à l'Ecole de droit, Université Toulouse Capitole, Institut Maurice Hauriou et adjoint au maire de Toulouse.

T/ : Réformer le mode de scrutin : le serpent de mer français

Chapo : Le débat sur l'instauration du scrutin proportionnel réapparaît à la faveur d'une tribune, signée par une soixantaine de personnalités politiques et universitaires, appelant à adopter, avant l'élection présidentielle de 2027, une réforme instaurant un scrutin proportionnel pour les élections législatives. C'est le retour d'une « Arlésienne ».

Par Pierre Esplugas-Labatut, Professeur de droit public à l'Ecole de droit, Université Toulouse Capitole, Institut Maurice Hauriou et adjoint au maire de Toulouse.

Pourquoi la proportionnelle revient-elle dans le débat public ?

La proposition d'instaurer la représentation proportionnelle pour les élections législatives est notable, car elle est signée par des personnalités éminentes — l'ancien président François Hollande, les anciens Premiers ministres Bernard Cazeneuve et Élisabeth Borne, ainsi que d'anciens ministres comme Agnès Buzyn, Clément Beaune, Marc Fesneau ou Carole Delga. Elle l'est également par un parlementaire européen ayant été tête de liste aux élections européennes, Raphaël Glucksmann, et se caractérise surtout par sa nature transpartisane : elle émane de responsables des partis socialiste, écologiste, Renaissance et MoDem, mais ne compte ni représentants des Républicains, ni du Rassemblement national, ni même de La France insoumise.

Cette proposition est également soutenue par quelques universitaires de renom, essentiellement des politologues — Bastien François et Loïc Blondiaux — ainsi que par une sociologue, Dominique Méda, mais aucun juriste.

Les motifs avancés sont, d'une part, que les « contraintes » résultant du scrutin majoritaire en vigueur « ralentissent, voire bloquent souvent les solutions susceptibles de rassembler des majorités » et, d'autre part, que « cet état de fait (...) favorise la montée de l'extrême droite ».

On peut naturellement discuter de la pertinence de chacun de ces deux arguments.

Le mode de scrutin est-il vraiment responsable du blocage politique ?

En 2025, on ne dénombre pourtant pas moins de 62 lois promulguées, ce qui témoigne, loin d'un ralentissement de l'activité législative, au contraire d'une forme d'inflation.

Il est exact que les difficultés se sont concentrées sur l'adoption des lois de finances de l'année. Celles-ci ont toutefois, en définitive, pu être adoptées sans que le scrutin majoritaire ait empêché, tant pour les budgets de 2025 que pour ceux de 2026, la recherche de compromis.

La véritable cause de ces difficultés est à rechercher plutôt, semble-t-il, dans l'état de l'opinion tel qu'il s'est exprimé dans les urnes. Il est en effet constant que le peuple français souverain est divisé, ayant voté pour une multitude de forces politiques — 11 groupes sont aujourd'hui inscrits à l'Assemblée nationale — dont certaines sont ouvertement antagonistes, comme le Rassemblement national et La France insoumise.

Malgré le reproche habituellement adressé au scrutin majoritaire — celui d'entraîner une surreprésentation excessive du courant majoritaire et d'écraser les formations politiques petites ou moyennes —, celui-ci n'a pas empêché la diversité de la représentation des forces politiques, reflet de l'état de l'opinion du peuple français. Le scrutin proportionnel n'aurait, au contraire, fait qu'accentuer cet éclatement, sans rendre plus certaine la recherche de compromis en vue de l'adoption des textes.

Au demeurant, on peut douter que la recherche de compromis, en tant que telle, soit nécessairement une bonne chose. Le scrutin proportionnel, qui, en « cassant les majorités automatiques », conduit effectivement à de tels compromis, présente le risque que ceux-ci se transforment en alliances contre nature ne satisfaisant personne.

Quant à l'argument consistant à empêcher l'accès au pouvoir du Rassemblement national, on peut le juger spécieux. Il est en effet discutable de choisir un mode de scrutin en fonction de préférences partisans. Une démocratie mature suppose d'établir des règles de représentation politique indépendamment des circonstances du moment. Le précédent des élections législatives de 1986, pour lesquelles le président Mitterrand avait fait adopter le scrutin proportionnel dans le but de contraindre la coalition RPR-UDF à s'allier avec le Front national — sans que la manœuvre, de peu, n'aboutisse —, est d'ailleurs fâcheux. C'est la raison pour laquelle certains États (Belgique, Espagne, Irlande) ont constitutionnalisé leur mode de scrutin afin de se prémunir contre un changement par la voie législative, plus aisée à obtenir.

De surcroît, l'instauration d'un scrutin proportionnel aux élections législatives n'empêcherait pas, en soi, l'accession du RN au pouvoir. Il lui suffirait en effet de remporter l'élection présidentielle, qui se tient nécessairement au scrutin majoritaire uninominal, en l'absence d'un exécutif collégial et faute de pouvoir diviser en plusieurs tendances la personne physique titulaire de la fonction présidentielle. En éclatant la représentation, le scrutin proportionnel pour les élections législatives pourrait toutefois, il est vrai, favoriser une future cohabitation inédite et constituer ainsi un obstacle pour le RN.

Quelles réformes électorales sont réellement envisageables ?

La difficulté tient à ce qu'il n'existe aucun mode de scrutin idéal. De surcroît, chaque mode véhicule son lot d'idées reçues. On constate ainsi que le scrutin majoritaire, supposé plus efficace que la représentation proportionnelle, n'a pas permis, à l'issue des élections législatives de 2024, de dégager un « fait majoritaire ». À l'inverse, le scrutin proportionnel,

réputé plus juste, entraîne des négociations — pour ne pas dire des tractations ou des manœuvres — qui interviennent après la clôture du scrutin, une fois les résultats connus, donc « sur le dos » de l'électeur, comme on l'observe en Espagne, en Italie ou en Belgique.

Dans ces conditions, la tentation peut être grande d'instaurer des modes de scrutin mixtes, censés allier les avantages et éliminer les inconvénients de l'un et de l'autre. Toutefois, un mode de scrutin n'étant pas un « corps pur », rien ne garantit une telle alchimie. Il est néanmoins exact que les solutions en vigueur pour les élections municipales et régionales — combinant scrutin avec prime majoritaire et, pour partie, représentation proportionnelle — sont plutôt rassurantes. Elles permettent en effet, dans la plupart des cas, à une majorité de gouverner et à une minorité, substantiellement représentée, de s'exprimer et de s'opposer.

À plusieurs reprises, des propositions ont été formulées afin « d'instiller », selon la formule du président Mitterrand, une dose de proportionnelle dans l'actuel scrutin majoritaire. Ainsi, par exemple, à la suite de la « Commission Vedel » en 1992, du « Comité Balladur » en 2007 et de la « Commission Jospin » en 2012, un projet de loi, initié par le président Macron en 2018 mais retiré par la suite, visait à conserver, pour une majorité de députés élus dans une circonscription locale, le mode de scrutin majoritaire, tout en faisant élire 15 % des députés sur une liste nationale à la proportionnelle. Cependant, un scrutin mixte présente lui aussi des inconvénients. Un mode de scrutin doit en effet avoir pour première qualité d'être simple et lisible pour le citoyen, ce qui n'est, par hypothèse, pas le cas d'un dispositif relevant d'une double ingénierie électorale comme un scrutin mixte.

Enfin, il ne faut pas tout attendre, quel qu'il soit, d'un mode de scrutin. Le doyen Vedel expliquait que l'on peut changer autant que l'on veut le règlement de la FIFA : l'essentiel, en réalité, ce sont les joueurs qui marquent des buts. Il en va de même des modes de scrutin, qui ne sont responsables — contrairement à ce que feignent de croire les auteurs de la présente tribune — ni de l'endettement, ni de la dégradation des services publics, ni de la crise écologique, ni des menaces extérieures. Mettons donc fin à cette manie bien française de vouloir changer en permanence les règles du jeu électoral.