

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Jean Bastié (séance du lundi 28 juin 2010)

Jean Cluzel : Vous avez évoqué l'évolution du nombre des collectivités. Permettez-moi de citer la composition des Conseils régionaux que l'on envisage de fusionner avec les Conseils généraux.

Les premiers conseils régionaux, en 1974, s'appelaient « Établissements publics régionaux ». Ils étaient composés des parlementaires de la Région, des délégués des Conseils généraux et des maires des principales villes de la Région. Leur administration était assurée par les Préfectures de Région. C'était clair, ça coûtait peu d'argent et c'était efficace.

Mais la réforme de 1982 a tout balayé en donnant le pouvoir exécutif aux collectivités territoriales, en commençant par les Conseils généraux dont la première élection sous ce régime eut lieu cette année-là. Pour la première élection des Conseil régionaux, il a fallu attendre 1986 pour mesurer la nocivité de la réforme. Celle-ci s'est manifestée au fil des ans et surtout depuis les deux dernières consultations régionales aux majorités obtenues par des coalitions politiques. À ces coalitions politiques ont été attachées des vice-présidences ; et à ces vice-présidences ont été attribués des services spécifiques, si bien que dans un Conseil régional, lorsqu'il y a 14, 15 ou 16 vice-présidents, il y a 14, 15 ou 16 services sous la responsabilité d'un vice-président. Le résultat est que l'on étudie les mêmes problèmes à la Préfecture de région, au Conseil régional, dans les Préfectures de Département ainsi qu'aux Conseils généraux.

On devrait pouvoir réduire le coût politique ainsi que le coût fiscal. La réforme actuellement en vue est-elle la bonne ? C'est ce dont décidera le Parlement. Quoi qu'il en soit, il apparaît nécessaire de mettre de l'ordre dans tout cela. En effet, lorsque l'on propose une réforme au Parlement, on évoque trop peu souvent le coût politique et encore moins souvent le coût fiscal.

*
* *

Jean-Claude Casanova : Je voudrais faire trois remarques, la première théorique, la deuxième sociologique et la troisième de prospective.

Étrangement, on parle beaucoup de la démocratie et peu du système électoral ou de l'élection, bien qu'elles soient consubstantielles avec la démocratie. Le plus grand théoricien politique français, Montesquieu, écrit, dans *L'esprit des lois*, que la loi la plus importante en démocratie est la loi électorale. Il précise que la loi électorale, c'est qui vote, comment et pour qui.

Vous avez fait allusion à André Siegfried, qui a inventé la géographie électorale, appelée aujourd'hui « sociologie électorale ». Il a distingué, comme chacun sait, le « calcaire » et le « granit », mais il a aussi étudié l'influence religieuse, montrant, par exemple, pourquoi la bourgeoisie de Nîmes vote à gauche et le prolétariat de Nîmes à droite. L'étude de types scientifique à laquelle s'est livrée Siegfried est aujourd'hui toutefois totalement dépassée par l'évolution des sociétés. Cela tient à ce qu'elle repose sur une explication par des causes relativement fixes, liées à ce qui se transmet : patrimoine et religion. Or, ce qui caractérise les électors des sociétés occidentales aujourd'hui, c'est que, d'une part, on vote de moins en

moins comme ses parents et, d'autre part, la mobilité des populations est considérable. On le voit, par exemple, à Bordeaux qui ne compte plus aujourd'hui que 18% de fils de Bordelais. Chercher la permanence à partir de l'espace n'a donc plus de sens. Dans la sociologie électorale la plus développée, celle des États-Unis, on examine un grand nombre de facteurs : âge, sexe, opinions philosophiques, dimension de la famille, métier, revenu, niveau d'études, etc....

Vous avez opposé le scrutin majoritaire au scrutin proportionnel. La distinction est en fait devenue plus complexe. Il y a en Europe une exception anglaise et une exception française.

L'exception anglaise est constituée par le mode de scrutin à un tour, qui est de tradition historique en Angleterre et a été très discuté au XIX^e siècle. XXXX, le grand théoricien de la constitution anglaise, dans son petit livre intitulé *La constitution britannique*, prend position contre Stuart Mill qui défendait la proportionnelle au nom de la justice de la représentation. XXXX défend le scrutin majoritaire avec, comme idée centrale, l'idée très anglaise que le mode de scrutin est un système de désignation de l'élite gouvernante ; il faut donc le scrutin le plus expéditif. Cela repose sur le consensus britannique qui est celui d'une élite de Whigs et de Tories qui appartiennent *grosso modo* à la même classe sociale et qui se partagent le pouvoir après avoir éliminé le tiers menaçant que représentaient les catholiques anglais.

Ce qui a prédominé dans le reste de l'Europe, c'est le scrutin proportionnel. Il a été inventé vers la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e par les partis conservateurs face à la montée de la gauche. Le scrutin proportionnel est donc avant tout un système d'amortissement du résultat électoral.

La France est tentée par le scrutin proportionnel, mais elle a la spécificité du scrutin à deux tours, Restauration et Second Empire. Le mode de scrutin à deux tours n'est pas le mode de scrutin républicain. Le mode de scrutin républicain est le scrutin majoritaire. Le scrutin d'arrondissement à deux tours est rétabli par Constant quand il veut éliminer Boulanger. Quand le boulangisme apparaît, la seule réplique que trouve le parti républicain, c'est de revenir au mode de scrutin du Second Empire, qui rend les préfets plus efficaces et qui, par le système des deux tours, concrétise l'idée que l'on ne doit pas avoir d'ennemis à gauche et permet donc de résister à l'opposition anti-républicaine. Le système des deux tours avait été inventé par la droite pour fusionner les trois familles de droite et il est admirablement retourné par la gauche contre la droite, avec l'idée que si vous êtes radical, le socialiste au second tour se retire pour vous et que si vous êtes socialiste, le communiste au second tour se retire pour vous. C'est la raison pour laquelle, en 1962, quand le général de Gaulle existe, Guy Mollet impose le maintien en France du scrutin d'arrondissement. De Gaulle avait instauré la proportionnelle en 1945 pour faire barrage au parti communiste. La particularité française aujourd'hui, c'est l'existence des deux tours et son scrutin majoritaire.

Les deux tours compensent un peu l'injustice du scrutin majoritaire puisque, nécessairement, au deuxième tour, se produit un regroupement des voix qui fait que celui qui est élu au deuxième tour a souvent la majorité absolue ou en est très proche. La critique proportionnelle du scrutin majoritaire s'applique donc moins quand le scrutin est à deux tours que lorsqu'il est à un tour. Mais le scrutin à deux tours cache un drame profond, à savoir que l'électeur a une double personnalité : il vote au premier tour et il vote au deuxième tour. Les partis majoritaires en France ne faisant pas 50%, cela signifie que plus d'un électeur sur deux au deuxième tour ne vote pas pour le parti pour lequel il a voté au premier tour. Son degré d'adhésion à celui qu'il a élu au deuxième tour est en conséquence beaucoup plus faible qu'on ne

croit. C'est ce qui explique, à mon sens, la faiblesse de l'exécutif français qui fanfaronne dans les textes constitutionnels, mais qui cède à la moindre manifestation. Celui qui détient le législatif et l'exécutif en France n'a de ferme que ceux qui ont voté pour lui au premier tour, c'est-à-dire 20 à 25% des voix. Au deuxième tour, il y a des gens qui se rallient, mais dont le degré d'adhésion sociale est beaucoup moins faible comparé à l'Allemagne.

Le système allemand n'est pas un système proportionnel. Il est un système majoritaire à correction proportionnelle. Il y a un scrutin à un tour et est élu celui qui a le plus grand nombre de voix. On prend les résultats du scrutin majoritaire et l'électeur a un deuxième bulletin ; il a voté pour un parti. À peu près la moitié des autres élus sont élus sur des listes régionales en fonction du vote par partis, les élus de la deuxième catégorie complétant les élus de la première catégorie de façon à ce que le résultat soit proportionnellement équivalent au résultat global de la deuxième catégorie. Cela donne une assemblée principale dans laquelle la majorité est nécessairement une coalition. Certes on peut critiquer le fait que ce soit une coalition, mais l'avantage de la coalition est que l'on dit la vérité quand on est candidat et aussi qu'ensuite, on conclut un contrat que l'on respecte. À l'opposé, la caractéristique française est que l'on ment pour être élu et qu'une fois élu on ne respecte pas ce qu'on a promis au premier tour, ce qui, du point de vue de la moralité pose quelques problèmes. L'avantage du système allemand est qu'il donne un parlement qui représente la majorité du pays et qui a constitué un contrat entre partis. C'est ce système qui s'est diffusé dans toute l'Europe orientale ainsi que dans l'Europe scandinave. Il ne peut être défini que comme un système mixte. Pour répondre à la critique française qui veut que la proportionnelle fasse élire des irresponsables, je rappellerai que le Chancelier Kohl a toujours été élu sur des listes au scrutin proportionnel.

La deuxième tendance qui se manifeste est le classement électoral. Il y a à l'École polytechnique un laboratoire dans lequel des mathématiciens essaient de résoudre le paradoxe de Condorcet. Le paradoxe de Condorcet est que l'élection par élimination de celui qui arrive en second ne permet pas de mesurer exactement l'opinion. Ce qui mesure l'opinion, c'est que l'on classe les élus. C'est peut-être l'accord vers lequel vont tendre le parti libéral et le parti conservateur en Angleterre. C'est ce qui est pratiqué en Australie et en Nouvelle Zélande. S'il y a, par exemple, dix candidats à une fonction élective donnée, chaque électeur vote pour les dix candidats en les classant ; on additionne ensuite les classements et on détermine ainsi celui qui est élu. Cela signifie que tout électeur intervient dans la désignation de celui qui est choisi.

*
* *

Bernard Bourgeois : Pourquoi, après le constat très négatif que vous avez brillamment présenté, vous déclarez-vous quand même favorable à l'existence d'élections en démocratie ?

Du constat que vous avez fait, on pourrait conclure qu'il faut supprimer les élections. On pourrait aussi conclure qu'en dépit des inconvénients que les élections comportent, elles sont préférables au tirage au sort, non pas en raison du résultat, mais en raison de la participation qu'elles requièrent de la part des électeurs. Il est bon que les citoyens aient le sentiment de contribuer au devenir de la politique de

leur pays. Un certain nombre de penseurs ont considéré qu'il fallait maintenir le vote pour cette raison non pas objective, mais subjective.

*
* *

Georges-Henri Soutou : Comme historien, je pourrais rajouter aux problèmes posés par les systèmes électoraux le cas de la validation des pouvoirs des députés récemment élus en 1956 où sur une cinquantaine de députés poujadistes élus, près d'une quarantaine ont été éliminés dès la vérification des pouvoirs.

Au XIX^e siècle, les opposants au régime républicain qualifiaient souvent les élections d'« art royal ».

Mais après la déconstruction, il convient d'essayer de reconstruire. Après les exemples que vous avez cités et l'exemple allemand dont nous a entretenus Jean-Claude Casanova, je voudrais évoquer le cas suisse et le cas britannique. Le système suisse se caractérise par ses votations, qui sont des référendums d'initiative populaire. Celles-ci suscitent souvent l'ironie dans notre pays et la dernière votation qui s'est soldée par l'interdiction de construction de minarets a vu reflourir chez nous les accusations de populisme et de démagogie. Je rappellerai qu'il y a quelques années une votation visait à savoir si l'on devait abaisser la durée hebdomadaire de travail – qui est de 42h30 en Suisse. Les « non » l'ont emporté à 80%. Il me paraît donc difficile d'apposer l'étiquette simpliste de démagogie sur les votations.

Dans le cas britannique, les circonscriptions sont souvent très étonnantes. Néanmoins, la légitimité des députés n'est jamais remise en cause. Le système britannique doit en outre permettre la constitution d'une majorité avec le système du vote uninominal à un tour. Il n'y a eu, depuis la seconde guerre mondiale que deux cas où une majorité ne s'est pas dégagée des urnes, le dernier venant d'avoir lieu.

Si en Suisse, comme en Grande-Bretagne et en Allemagne, le système fonctionne à peu près correctement, cela est dû, à mes yeux, à trois raisons essentielles. Il y a d'abord l'esprit civique enseigné dans les trois pays dès l'école primaire. La deuxième raison est la stabilité des systèmes électoraux en place qui conduit à des réactions plus rationnelles et plus civiques de la part des électeurs. La troisième raison tient à la clarté de l'organisation des pouvoirs publics que tout le monde comprend aisément et qui n'a pas changé depuis fort longtemps, ni en Suisse, ni en Allemagne, ni en Grande-Bretagne.

*
* *

Jean Mesnard : Il me semble que les phénomènes électoraux récents présentent un élément important. Soumis à de nombreuses élections, les électeurs finissent par faire un choix. Il y a celles auxquelles ils vont voter et celles auxquelles ils renoncent. D'autre part, on peut estimer que, selon l'élection à laquelle ils participent, les électeurs ne votent pas toujours dans le même sens.

*
* *

Réponses :

À Jean Cluzel : À l'époque à laquelle vous avez fait allusion, j'ai beaucoup travaillé avec le Conseil de la région Île-de-France. Ce Conseil que j'ai connu du temps de MM. Delouvrier et Nungesser n'a bien entendu rien de commun avec le Conseil actuel, élu à la proportionnelle sur étiquettes politiques. Il était composé au second degré par des représentants des départements, il y avait beaucoup de députés et de sénateurs, tous des spécialistes qui s'étaient penchés depuis longtemps sur les problèmes de la région.

À Jean Claude Casanova : Il y a, dans le système allemand, davantage de sièges attribués par les votes sur les individus que par les votes pour les partis. Il est vrai aussi que le nombre de sièges varie.

À Bernard Bourgeois : Je suis bien sûr favorable au système électoral car il est le moins mauvais de tous. Mais ce qui me gêne est qu'il y avait des correctifs à appliquer aux défauts de notre système, mais qu'on ne les a pas appliqués. On n'a souvent pas même posé les problèmes. Ainsi du choix de l'endroit où l'on vote grâce aux résidences secondaires. À mon avis, le citoyen n'a pas à choisir de voter ici plutôt qu'ailleurs. Il doit y avoir des règles applicables à tous.

À Georges-Henri Soutou : En France, il y a eu pendant des décennies des leçons d'instruction civique dans l'enseignement primaire. Il semble qu'elles ont disparu. On n'avance plus.

À Bernard Bourgeois : Vous avez raison, on vote trop souvent. Sachez que, depuis la Libération, il y a eu en moyenne en France plus d'une élection générale par an. Or, plus on vote, plus l'abstention croît. Trop d'élections tuent l'élection.

*

* *