

N° 163
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 novembre 2024

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

appelant à l'introduction de la proportionnelle pour les élections législatives,

PRÉSENTÉE

Par Mme Mélanie VOGEL, MM. Guy BENARROCHE, Grégory BLANC, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Mme Antoinette GUHL, M. Yannick JADOT, Mme Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mmes Mathilde OLLIVIER, Raymonde PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE et Anne SOUYRIS,

Sénatrices et Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Souvent promis, promesse jusqu'ici constamment restée lettre morte, le débat sur le changement du mode de scrutin pour les élections législatives et l'introduction de la proportionnelle a enfin passé une nouvelle étape en France.

Dans la foulée des élections législatives de juillet 2024, le débat a en effet pris une tournure nouvelle, par l'étendue du consensus politique autour du bien-fondé de cette demande tout d'abord, mais aussi par l'engagement du Gouvernement à y travailler sérieusement avec les parlementaires, affirmé par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale du 1^{er} octobre 2024.

Alors que la France est aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne à élire ses députés au scrutin majoritaire, cette résolution s'inscrit dans ce contexte de discussion nouveau, au moment où les parlementaires français sont appelés à engager un travail de fond sur les modalités qu'un tel changement pourrait recouvrir.

Elle vise à tracer des pistes de réflexion pouvant constituer un socle de départ pour le débat qui doit s'ouvrir au Parlement mais aussi dans la société.

Nous partageons un terrible constat : alors que les défis auxquels nous sommes confrontés sont immenses et nécessitent des réponses politiques puissantes, la défiance de nos concitoyens vis-à-vis de notre régime démocratique explose. Elles et ils se sentent de plus en plus mal représentés par des institutions qu'ils considèrent trop souvent impuissantes, empêchées et déséquilibrées.

La confiance des Françaises et des Français envers leur gouvernement est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE¹. D'après l'eurobaromètre, la France est même le pays de l'UE où la défiance envers le Gouvernement est la plus répandue, juste avant la Slovaquie². Retrouver cette confiance est plus urgent que jamais.

¹ OCDE, « Instaurer la confiance dans un contexte complexe. Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques. » Paris, 2024.

² Commission européenne, « L'opinion publique dans l'Union européenne ». *Eurobaromètre standard*, 101 (2024).

Il n'y a pas de solution unique ni simple à cet affaïssement. Mais à l'évidence, l'introduction du mode de scrutin proportionnel pour la désignation des députés à l'Assemblée nationale est une amélioration à la fois majeure, avec la capacité d'avoir un impact très concret sur notre démocratie, mais aussi parfaitement envisageable en vue des prochaines élections.

Le mode de scrutin actuel pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, uninominal majoritaire à deux tours, pose en effet une série de problèmes importants, tant pour la représentativité du Parlement français, pour la légitimité démocratique des décisions prises par la représentation nationale, pour le rôle du Parlement dans l'équilibre institutionnel que pour la culture politique qui en découle dans notre pays.

Tout d'abord, le scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour élire l'Assemblée nationale ne permet pas et ne peut pas permettre une représentation équitable de la société française. Il crée en effet une distorsion, potentiellement extrêmement forte, entre les voix exprimées par les électrices et électeurs pour les différentes forces politiques et les sièges obtenus par ces dernières. Un scrutin proportionnel permettrait une représentation plus juste des différentes sensibilités à l'Assemblée nationale.

Cet effet est de plus majoré par les effets du mode de scrutin sur les choix électoraux eux-mêmes. En effet, le scrutin majoritaire pousse les électrices et les électeurs qui n'ont pas choisi de s'abstenir à établir des stratégies de vote les amenant à ne pas, voire pour certains à ne jamais, voter pour la formation politique dont ils et elles se sentent pourtant les plus proches. Ils considèrent – à juste titre malheureusement – que ces votes pourtant de conviction sont potentiellement des votes inutiles. Ce système crée par ailleurs structurellement de l'abstention. En effet, pour toutes celles et ceux qui savent ou anticipent que le ou la candidate pour laquelle ils souhaiteraient voter n'a pas de chance d'accéder au second tour, le sens de l'acte civique de se rendre au bureau de vote, pourtant au cœur de l'exercice citoyen, peut être considéré réduit à néant. Le scrutin proportionnel permettrait de remplacer le système majoritaire où, *in fine*, chaque voix ne compte pas, par un système de confiance où chaque voix compte à égalité.

Le scrutin majoritaire ne permet pas non plus de garantir une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes à l'Assemblée. La proportion de femmes a d'ailleurs diminué lors des deux derniers scrutins. Or, l'effet positif de la proportionnelle sur la parité est documenté depuis longtemps³ et est par ailleurs confirmé par la progression considérable de la représentation des femmes dans les instances délibératives locales élues à la

³ Commission européenne pour la démocratie par le droit, « Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique » CDL-AD(2009)029-f. Strasbourg, 2009.

proportionnelle avec des listes paritaires. En effet, les femmes représentent 48,5 % des effectifs des conseils régionaux ou territoriaux⁴, ce qui contraste avec le taux de parité de seulement 36 % au Palais Bourbon.

À l'injustice électorale s'ajoute par ailleurs l'impact concret sur le rôle du Parlement dans le paysage institutionnel français. En effet, le scrutin majoritaire produisant des majorités fictives, puisque n'existant pas dans la société, il aboutit la plupart du temps, dans la Cinquième République, à une atrophie du travail parlementaire, souvent réduit à enregistrer les décisions de l'exécutif. Pourtant, c'est justement au cœur du Parlement que devrait se situer le lieu de pouvoir réel, là où devraient se travailler et se déterminer les majorités encadrant l'action du gouvernement.

Enfin, le système majoritaire favorise une culture politique de l'affrontement plutôt que d'inciter celle du dialogue et de l'intelligence collective issue des négociations et des compromis démocratiques qui sont normalement au cœur d'un fonctionnement parlementaire efficace et sain. Le Sénat, élu pour grande partie à la proportionnelle, est d'ailleurs coutumier de cette culture.

Avec ses nombreux défauts, le système majoritaire a pourtant été accepté pendant des décennies, contre les promesses de stabilité et de gouvernabilité et de tenue à l'écart de l'extrême droite. Ces deux promesses ont, depuis 2022 et plus encore en 2024, volé en éclat.

Très loin d'engendrer de la stabilité, notre mode de scrutin nourrit aujourd'hui crise politique et instabilité. De la même manière, la capacité de ce mode de scrutin à contenir la représentation parlementaire de l'extrême droite, souvent évoquée comme raison suffisante pour renoncer à la représentativité de l'Assemblée nationale, est en réalité parfaitement illusoire et pourrait bien produire l'effet exactement inverse au cours des prochaines élections.

Pour toutes ces raisons, il est urgent de modifier notre mode de scrutin pour l'élection des députés afin de garantir que, dès les prochaines élections législatives, la confiance puisse être retrouvée entre les citoyens et citoyennes et notre démocratie représentative.

⁴ Direction générale des collectivités territoriales, « Les femmes sont de plus en plus présentes dans la vie politique locale en 2022, mais les plus hautes fonctions restent majoritairement l'apanage des hommes », *Bulletin d'information statistique*, 162 (mars 2022).

L'introduction de la proportionnelle pour les élections législatives ne constitue pas une réforme inédite, le scrutin proportionnel étant déjà utilisé pour de nombreux scrutins en France⁵.

La présente résolution, sans arrêter définitivement un modèle spécifique parmi les nombreux possibles, pose un certain nombre de principes et de jalons importants, à même de constituer une base de discussion commune pour le travail législatif et le débat citoyen qui doivent s'ouvrir.

Elle évoque tout d'abord la nécessité de garantir la représentativité de l'Assemblée, en s'assurant que le mode de scrutin retenu *in fine* assure une représentation aussi fidèle que possible des préférences politiques exprimées par les électeurs et électrices.

Elle insiste ensuite sur celle d'assurer un ancrage et un équilibre territorial, afin que le changement du mode de scrutin n'entraîne ni sous-représentation ni sur-représentation de parties du territoire national.

Elle rappelle par ailleurs l'importance de la lisibilité du mode de scrutin pour les électrices et électeurs, soutenant des modalités simples et compréhensibles, nécessaires pour renforcer le lien entre les citoyens et leurs représentants.

Elle insiste enfin sur la nécessité de pouvoir mettre en œuvre ces changements sans modification constitutionnelle, considérant que le législateur bénéficie dans la Constitution actuelle, en dehors du nombre de sièges à pourvoir, d'une marge de manœuvre largement suffisante pour introduire la proportionnelle aux élections législatives.

Elle demande que ces travaux se matérialisent rapidement à travers l'amorce d'un travail parlementaire concret, large et ouvert.

⁵ Nommément les élections sénatoriales dans les départements élisant trois sièges ou plus, les élections des représentantes et représentants au Parlement européen, les élections municipales dans les communes d'au moins 1 000 habitantes et habitants, les élections régionales, les élections à l'assemblée de Corse, de Guyane, de Martinique ainsi que l'élection des conseillères et conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Proposition de résolution appelant à l'introduction de la proportionnelle pour les élections législatives

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles L. 260, L. 295, L. 338, L. 366, L.O. 485, L.O. 512, L.O. 540, L. 558-4, L. 558-8 et L. 567-1 A du code électoral,
- ④ Vu l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen,
- ⑤ Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019,
- ⑥ Vu le projet de loi n° 976 (XV^e législature) pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2018,
- ⑦ Vu le projet de loi organique n° 977 (XV^e législature) pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 mai 2018,
- ⑧ Vu le projet de loi organique n° 2204 (XV^e législature) pour un renouveau de la vie démocratique, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019,
- ⑨ Vu le projet de loi n° 2205 (XV^e législature) pour un renouveau de la vie démocratique, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019,
- ⑩ Considérant qu'il est nécessaire de revoir le mode de scrutin actuel pour l'élection des députés afin que ce dernier puisse garantir une meilleure représentativité de l'Assemblée, davantage de stabilité, une confiance améliorée et une évolution des pratiques politiques, tout en maintenant un ancrage territorial lisible pour les électeurs ;
- ⑪ Considérant que, d'après l'Organisation de coopération et de développement économiques, seulement 26 % des Françaises et Français estiment que le système politique actuel permet que leurs opinions soient prises en compte ;
- ⑫ Considérant que le scrutin proportionnel, utilisé par tous nos voisins de l'Union européenne pour les élections législatives, permet une représentation fidèle des préférences politiques des citoyennes et citoyens ;

- ⑬ Considérant que le scrutin proportionnel réduit considérablement le nombre de voix qui ne sont pas effectivement représentées à l'Assemblée nationale ;
- ⑭ Considérant que le scrutin proportionnel peut encourager la participation aux élections ;
- ⑮ Considérant le recul inédit de la proportion de femmes à l'Assemblée nationale, qui avait atteint 38,8 % à l'issue des élections législatives de 2017 contre 37,3 % en 2022 et seulement 36,1 % à l'issue des législatives anticipées de 2024, ainsi que les effets positifs de la proportionnelle sur cette proportion ;
- ⑯ Considérant les spécificités de l'organisation du scrutin législatif en Corse et dans les outre-mer ainsi que les enjeux propres à la représentation des Françaises et des Français établis hors de France ;
- ⑰ Considérant que le scrutin proportionnel est déjà utilisé en France pour de nombreuses élections locales, pour une grande partie du Sénat ainsi que pour l'élection des représentants au Parlement européen ;
- ⑱ Considérant la déclaration de politique générale du Premier ministre Michel Barnier, prononcée devant l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2024, lors de laquelle il a affirmé que le Gouvernement invitait les parlementaires « à une réflexion et à une action sans idéologie s'agissant du scrutin proportionnel » ;
- ⑲ Se déclare favorable à une réforme du mode de scrutin pour les élections législatives afin d'introduire le scrutin proportionnel ;
- ⑳ Rappelle que de nombreuses modalités de mise en place ont été évoquées dans le débat public et par voie de propositions législatives ;
- ㉑ Considère que c'est à travers l'amorce d'un travail parlementaire concret, large et ouvert qu'un consensus pourra émerger sur l'option à retenir ;
- ㉒ Considère que l'option de réforme in fine retenue devrait dans tous les cas garantir une représentation fidèle des préférences politiques des citoyens, assurer un équilibre géographique et le maintien d'un ancrage territorial, être simple et intelligible et pouvoir être mise en œuvre sans réforme constitutionnelle ;
- ㉓ Suggère au Gouvernement d'initier les nécessaires travaux de concertation des acteurs de la vie politique afin que les modalités exactes de l'introduction de la proportionnelle pour les élections législatives puissent être rapidement débattues par le Parlement et permettre ainsi l'introduction de la proportionnelle pour le prochain scrutin législatif.