Thomas Ehrhard

LE DÉCOUPAGE ÉLECTORAL DES CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES : LE PARLEMENT HORS JEU ?

Le découpage électoral des circonscriptions législatives se compose de deux phases. La première correspond à la répartition du nombre de sièges de député par département, la seconde à la délimitation des circonscriptions. Le découpage participe à la démocratie puisqu'il ajuste l'égalité électorale selon le principe « un homme, une voix ». La mise à jour de la carte électorale n'est intervenue que trois fois depuis le début de la Ve République. Son absence est remarquée. Elle peut être liée à la durée du processus qui ne cesse de croître avec l'idée de contraintes de plus en plus conséquentes. De quelques jours en 1958 [1] à un an en 1986 et à plus d'un an et demi en 2009 pour le découpage Marleix, les concertations et contraintes institutionnelles de plus en plus nombreuses constituent le fondement de cet allongement. En France, depuis les premiers ajustements de la carte électorale sous Napoléon III au dernier découpage réalisé en 2010 [2], les opérations ne sont pas sorties du cadre politique. La doctrine n'est pas ou très peu mobilisée. Sa place dans les opérations de découpage électoral renvoie à la dualité mise en évidence par Max

1. Jean-Marie Cotteret, Claude Émeri et Pierre Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France, 1936-1960*, introduction de Maurice Duverger, Paris, Armand Colin, 1960.

2. Pour une présentation historique du découpage électoral à travers les cartes des circonscriptions législatives, cf. Bernard Gaudillère, *Atlas historique des circonscriptions électorales françaises*, Genève-Paris, Droz-Champion, 1995.

Weber [3]. Plus pragmatique, la géopoliticienne Béatrice Giblin se situe néanmoins sur le même point lorsqu'elle évoque le rôle du géographe dans les découpages : « La tâche du géographe n'est pas de conseiller les décideurs mais d'étudier les découpages retenus et d'en faire apparaître les motifs [4]. » Le rôle de l'universitaire est donc renvoyé sur un objet défini et achevé, a posteriori. Cela ne doit pas surprendre. Cet exercice illustre la faible expertise technique nécessaire *in fine* pour réaliser un découpage et valorise les connaissances détenues par les acteurs politiques, en surdéterminant intrinsèquement son aspect politicien.

La structuration des découpages électoraux hors du champ « savant » a pour conséquence de renvoyer ceux-ci dans le champ « politique ». L'expertise autant que le processus propre au découpage des circonscriptions législatives s'opèrent donc au sein du pouvoir politique, prioritairement gouvernemental. L'expertise et le découpage électoral n'en sont pas, pour autant, associés de manière artificielle. L'objet en lui-même fait appel de manière essentielle à une double expertise : politique, avec les rapports de forces entre majorité et opposition et intra-partisans, et technique, avec la législation et la géographie électorale. L'expertise recouvre deux fonctions liées : dépolitiser et légitimer, aussi bien dans les *inputs* que dans les *outputs* [5]. La dépolitisation du découpage électoral ne signifie pas la dépolitisation de l'objet en lui-même, elle porte sur la parole de l'acteur politique.

En utilisant l'expertise, l'acteur politique légitime sa parole au-delà de sa position partisane. Cette tendance s'est renforcée en 2010, donnant lieu à une véritable « bataille de chiffre ». Le Parti socialiste (PS) a notamment proposé de réaliser la répartition des députés par département selon la méthode de Sainte-Laguë plutôt que la méthode par tranches actuellement utilisée [6]. Plus encore que la technicité et la justification du débat [7], cet élément est symptomatique de l'expertise toujours plus importante

3. Max Weber, *Le Savant et le Politique* (1919), Paris, La Découverte, coll. « Sciences humaines et sociales », 2003.

4. Béatrice Giblin, « Introduction. La région, un territoire politique », *in* Yves Lacoste (dir.), *Géopolitiques des régions françaises*, t. 1 : *La France septentrionale*, Paris, Fayard, 1986, p. 34.

5. C'est-à-dire dans les éléments constitutifs du processus comme dans ses conséquences.

6. La méthode par tranches, ou méthode d'Adams, consiste à diviser la population par un diviseur commun, chaque reste donnant droit à un siège supplémentaire. La méthode de Sainte-Laguë repose sur une logique proportionnelle dite « de la moyenne arithmétique ». Le mathématicien français Michel Balinski considère cette dernière comme la plus juste, la moins biaisée. Pour une comparaison détaillée sur ce point, cf. Michel Balinski, *Le Suffrage universel inachevé*, Paris, Belin, coll. « Débats », 2004.

7. Il renvoie au débat et à l'opposition entre les modes de scrutin proportionnel et majoritaire.

du découpage électoral. Son empreinte se retrouve aussi bien dans les acteurs du découpage que dans son processus. La multiplicité des acteurs rend compte, enfin, de la dynamique institutionnelle propre au découpage. L'expertise n'est pas utilisée à un moment précis du processus législatif mais tout au long de la phase de redécoupage : avant, pendant et après le passage au Parlement, dont le rôle, comme celui de ses membres, n'est pas limité à l'enceinte parlementaire. Cet article analyse le processus du découpage électoral en France afin de mieux appréhender la réalisation de cet objet aussi méconnu qu'enclin à attirer la suspicion. La déconstruction de ce processus apporte un regard nouveau sur les rôles du gouvernement, du Parlement et des parlementaires, et confère à l'expertise une place importante. Notre travail se base sur des entretiens réalisés avec les principaux acteurs et sur une mise en perspective par les contraintes institutionnelles qui encadrent le découpage électoral.

Un découpage hors le Parlement : la limitation des acteurs décisionnels

Depuis 1958, le constat est implacable : quand le gouvernement est contraint de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions, il cherche à éviter le poids du Parlement. Le découpage électoral des circonscriptions législatives est systématiquement réalisé par ordonnance. Le Parlement n'en a ni l'initiative ni la maîtrise. En 1986, avec le refus du président François Mitterrand de signer l'ordonnance relative au découpage électoral, le texte avait bien connu un retour au Parlement mais sans discussion suite à une question préalable positive. Au sein du gouvernement, l'opération de délimitation des circonscriptions est la responsabilité du ministre de l'Intérieur, mais à la diversité des acteurs ne répond pas la dispersion de l'action et de la parole publique. Au contraire, une oligarchie de la parole légitime propre au découpage électoral s'observe, à la fois à l'intérieur de l'exécutif et de l'opposition. Deux raisons fondent ce choix, la recherche de l'expertise et la recherche de l'efficacité.

La prépondérance exécutive : concentration des moyens techniques et structurels au sein du ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur est le haut lieu des décisions électorales, particulièrement sur les opérations de redécoupage de circonscriptions. Des contraintes institutionnelles et normatives construisent ce constat. Il est renforcé par des facteurs structurels, avec le concours des préfets,

ou techniques, avec le bureau des élections. Chargé de l'analyse et du traitement statistiques des résultats électoraux, il s'appuie sur des ordinateurs centralisant les résultats des différentes élections. Les rapports préfectoraux relatifs aux élections [8] ont pu constituer une « précieuse base de travail pour l'administration centrale et le cabinet du ministre [9] ». Toutefois, leur rôle décroît depuis le découpage initial lors de l'instauration de la Ve République en 1958 [10] en raison, d'une part, du contexte particulier de l'époque – à la nécessité de créer une nouvelle carte électorale s'ajoutait l'exigence de rapidité du processus – et, d'autre part, du développement et de la professionnalisation du traitement des questions électorales par les partis politiques. L'expertise d'ordre général opérée par le ministère de l'Intérieur se double d'une organisation et de moyens sans équivalents, que ce soit du côté des partis politiques ou de celui des autres institutions. Le ministère a les moyens de cette compétence, ce qui confère au Parlement une première raison à sa délégation de pouvoirs. Une seconde se conçoit encore plus facilement à travers la recherche de l'efficacité.

L'efficacité par la limitation et la permanence des acteurs décisionnels

Pour le politique, cette recherche d'efficacité peut se résumer ainsi : « Il s'agit de la voie la plus acceptable, sinon il y aurait eu des discussions à perte de vue ! Toutes les circonscriptions auraient été passées au crible [11] ! » Elle se caractérise par un nombre d'acteurs circonscrit. Un nombre limité qui contraste avec celui des parlementaires. Il a été vu que les ressources et les compétences en matière de découpage électoral sont inégalement partagées. Cette hétérogénéité se prolonge au niveau de ses acteurs. Il convient d'en dresser une typologie à travers un élément structurant de la vie politique française et pertinent pour l'étude du découpage électoral, tant les accusations de partialité sont redondantes : le prisme majorité/opposition. Si le ministère de l'Intérieur a la charge du découpage, le

8. Ils peuvent contenir des éléments démographiques concernant les circonscriptions des départements, les tendances politiques, ou encore les premiers éléments de concertation au niveau local. Cependant, leur rôle apparaît véritablement lors des découpages cantonaux.

9. Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives et cantonales sous la Ve République », *Revue de la recherche juridique, droit prospectif*, n° 16, 1991, p. 692.

10. *Idem.* Il n'est plus possible aujourd'hui de constater un pouvoir des préfets tel que celui décrit par Isabelle Badorc et Frédéric Veau.

11. Entretien avec Jean-Jacques Hyest, sénateur, rapporteur pour le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, le 20 décembre 2011.

ministre n'en est pas l'exécutant direct. Aussi bien Charles Pasqua, en 1986 [12], que Brice Hortefeux, en 2009, ont délégué cette tâche délicate. Que ce soit en tant que conseiller au ministère de l'époque ou en tant que secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, Alain Marleix symbolise la permanence du personnel politique à cette fonction. La présence à ses côtés d'Hervé Fabre-Aubrespy, polytechnicien et énarque, conseiller ministériel au même titre qu'Alain Marleix en 1986 et conseiller pour la législation électorale au cabinet du Premier ministre en 2009, illustre également cette continuité. Les deux hommes sont les plus fins connaisseurs de la carte électorale de la droite. À ce titre, Alain Marleix fut successivement secrétaire général adjoint du Rassemblement pour la République (RPR) en charge des élections entre 1988 et 1990, puis secrétaire national de l'UMP à la même charge entre 2004 et 2008. Bien qu'il quitte son poste au moment de son entrée au gouvernement, son passé lui sera souvent reproché [13] et participe de la politisation du découpage électoral. L'expert en circonscription doit aussi posséder une connaissance de la vie politique et des réseaux partisans. Loin d'être anecdotique, ce dernier élément se retrouve au sein de la majorité au pouvoir par l'établissement en 1986 de deux commissions électorales, présidées par Jacques Toubon pour le RPR et Jean-Claude Gaudin pour l'Union pour la démocratie française [14], représentant les deux partis de la majorité gouvernementale. Cette expérience ne fut pas reconduite en 2009 suite à l'unification de ces deux partis au sein de l'UMP.

L'opposition intégrée mais limitée

Cette mainmise de la droite sur la réalisation des cartes électorales n'induit ni un processus isolé ni l'absence d'experts électoraux à gauche, au sein de l'opposition [15]. À l'image de l'hégémonie de l'UMP sur la droite, celle du PS sur la gauche s'observe naturellement sur la question des experts en circonscriptions. Il ne s'agit pas d'affirmer que les autres partis n'ont pas, ou ne cherchent pas, à développer une expertise similaire.

---

12. Le contexte politique est fortement marqué par les attentats qui se déroulent en France en 1985 et 1986. Ce climat participe à la non-exposition du ministre de l'Intérieur sur l'opération de redécoupage des circonscriptions. Malgré cela, il sera stigmatisé et communément désigné comme son auteur.

13. Cf. particulièrement les discussions en séance publique suivantes à l'Assemblée nationale : première séance du mercredi 14 octobre 2009, première lecture ; séance du vendredi 16 octobre 2009, première lecture ; première séance du jeudi 14 janvier 2010, deuxième lecture.

14. Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 701.

15. La gauche fut dans l'opposition lors des trois redécoupages électoraux de la Ve République.

Seulement, les deux partis majoritaires disposent de moyens et d'un nombre d'élus supérieurs qui leur confèrent sur les questions électorales légitimité et positions dominantes. Ces dernières se vérifient aisément au regard de la place prépondérante de ces partis dans le processus de négociation avec leurs partenaires concernant les investitures lors des élections législatives. Le PS et l'UMP possèdent le rôle de référent et de décideur. Pour le premier, un binôme, dont la formation est postérieure à 1986, occupe ce rôle. À sa tête, Bruno Le Roux, directeur adjoint du cabinet du Premier ministre Pierre Mauroy entre 1990 et 1992, puis secrétaire national chargé des élections au PS entre 2000 et 2008. Homme clé du parti, proche de François Hollande, il a mené l'opposition au découpage réalisé par Alain Marleix. Suite à l'élection de Martine Aubry comme première secrétaire lors du congrès de Reims, Christophe Borgel lui a succédé au secrétariat national chargé de la vie des fédérations et des élections. L'expertise plus chiffrée est confiée à ce « spécialiste des courants du Parti socialiste [16] ». Les deux hommes forment actuellement le duopole de l'expertise électorale au sein du PS. La place des partis, par les acteurs et par la réalisation de l'expertise, leur accorde une position prépondérante dans le processus. La permanence des acteurs principaux du découpage confère une large place à l'empirisme comme pratique politique.

Fort de ce quatuor, la partition du dernier découpage électoral ne fut pas récitée en soliste par le secrétaire d'État. Le processus du découpage électoral, contrairement aux métaphores à tendances charcutières que l'on lui prête [17], relève au fond plus de l'épicerie fine. Plus largement, la défiance et la suspicion qui entourent tout découpage, pour des raisons compréhensibles – mais pas nécessairement pertinentes – par rapport à la compétence de l'exécutif, s'expriment à l'encontre de sa réalisation et de ses résultats [18]. Sur ces deux points la connaissance usuelle du découpage électoral s'avère un leurre. En effet, le processus est marqué par des réunions régulières [19], qui ont été deux types. D'abord, une explication

16. Thomas Marty, « Découpage et réforme du mode de scrutin législatif : une comparaison des savoirs mobilisés depuis la Troisième République », 11e congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011, section thématique n° 36, p. 16.

17. Par exemple, l'affiche du Parti communiste en 1986 représentant Jacques Chirac et Charles Pasqua dans des habits de boucher, couteaux à la main, la France suspendue à un croc.

18. Cet aspect demande une démonstration argumentée et illustrée qui diffère de celle développée ici. Malgré cela, l'idée selon laquelle « le découpage ferait l'élection » ou qu'il pourrait influer, en France, sur le résultat plus qu'à la marge relève du mythe.

19. « "Avez-vous été consulté par Alain Marleix ?" "Très régulièrement ! Il y a eu plusieurs stades de réunion." » (Entretien avec Bruno Le Roux, le 21 décembre 2011.) Cela a été confirmé

de la démarche aux différents partis – il ne s'agit pas alors d'un véritable dialogue ; ensuite, de « réunions de concertation avec les responsables des partis, en tout cas avec le Parti socialiste [20] ». Ces dernières, nombreuses, ont permis de dresser des états des lieux de l'avancement du projet, « départements par départements, avec des propositions et contre-propositions de découpage [21] ». Initialement limité à quelques acteurs, le processus a donc été sensiblement ouvert. Malgré cela, à ce niveau, si les échanges ont été courtois [22], leur contenu ne permet pas de qualifier le processus de bipartisan. Les modifications au projet du gouvernement ont été réduites, même si le compromis est souvent de rigueur [23]. Cela s'explique par le fait qu'un autre canal de négociations apparaît ensuite, mettant en lien direct le secrétaire d'État à l'Intérieur et les parlementaires des différentes circonscriptions.

L'idée d'une démarche efficace se perçoit donc dans un dialogue institutionnel restreint officiellement aux experts électoraux des partis politiques. En ce sens, le Parlement, en tant qu'institution, est dessaisi de son propre découpage sur la forme par les ordonnances et sur le fond par l'expertise qui lui est extérieure. Son inadéquation aux modalités régissant la pratique de l'élaboration du découpage électoral est préjudiciable. Le fonctionnement de l'institution ne permet pas de cadrer avec la méthode ; l'ambivalence entre le quatuor et le nombre de parlementaires est sans équivoque. Le passage du projet de découpage au sein du Parlement donne un aperçu de sa sensibilité : l'arène parlementaire y est l'occasion de joutes verbales partisanes qui tranchent fortement avec les réunions. Celle-ci ne peut être le lieu de discussions apaisées et sereines tant l'objet est instrumentalisé de part et d'autre. Outre le vote du texte [24] et l'opposition aussi nette qu'entendue au projet, cette séquence a essentiellement comme intérêt son exposition médiatique importante. C'est à ce moment-là, uniquement, que l'opération de redéfinition des circonscriptions connaît un traitement conséquent. L'efficacité n'écarte pas la négociation du processus, elle en limite seulement les acteurs. En

par d'autres entretiens, notamment avec Alain Marleix, le 27 janvier 2012, et avec Hervé Fabre-Aubrespy, le 25 janvier 2012.

20. Entretien avec Bruno Le Roux.

21. *Idem.*

22. *Idem*, et entretien avec Alain Marleix.

23. Relative au découpage de 1986, une illustration en est particulièrement saisissante : « […] pour ne pas irriter le chef de l'État, les élus proches de celui-ci furent épargnés » (Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 700).

24. Qui n'est pas dénué d'enjeux, comme le montre l'« erreur humaine » d'un sénateur centriste lors du vote le 14 décembre 2009, avec pour conséquence le rejet du projet de redécoupage.

tant qu'instrument de pouvoir, il n'est pas étranger d'aborder les cartes par cette entrée [25] qui donne un rôle prépondérant aux acteurs [26]. C'est par cette voie que l'on peut saisir un retour des parlementaires dans le processus.

Un découpage « décentralisé » : retour des parlementaires dans le processus

Le découpage Marleix a connu trois passages au Parlement [27], aucun n'a abouti à la modification du projet soumis au vote [28], pas même en commission. Leurs contenus, dans leur globalité, correspondent à la fonction d'opposition du Parlement [29] avec l'utilisation du registre de l'expertise pour légitimer des accusations partisanes. En 2010, l'opposition a déposé de très nombreux amendements proposant l'abrogation du projet de découpage pour chaque département et son remplacement par un découpage alternatif. Fondés sur le motif de l'égalité démographique, ces amendements ont été rejetés dans leur ensemble. Le rôle du Parlement dans la conception du découpage électoral est donc très faible, inexistant. Une conclusion hâtive laisserait à penser que les députés connaissent par là une perte de pouvoir quant à ce qui concerne leur avenir [30]. L'important n'est pas l'institution en elle-même, mais plus spécifiquement ses membres. Le Parlement réinvestit le processus via les parlementaires qui trouvent, par l'échelon individuel et local, une voie d'entrée. Au sein des groupes parlementaires se forment de manière

25. « En tant qu'instrument de pouvoir les cartes seront abordées […] sous l'angle de la production de ce type d'instrument, comme résultat de négociations entre des acteurs hétérogènes. » (Pierre Lascoumes, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, n° 68, 2007, p. 3.)

26. « […] comme l'illustre les liens privilégiés entre Michel Charasse et Charles Pasqua » (Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 700). Si ces liens existent, en 1986, le processus exact mettait en relation Michel Charasse et Hervé Fabre-Aubrespy.

27. Le vote de la loi d'habilitation à l'automne 2008, la publication de l'ordonnance à l'été 2009 et le vote de la loi de ratification à l'automne 2009 et en janvier 2010.

28. Alors que le Sénat ne s'était pas saisi de cette question en 1986, estimant qu'il ne lui revenait pas de s'ingérer dans les questions relatives à l'élection des députés, il fut en 2010 un acteur aussi impliqué que l'Assemblée nationale.

29. Béligh Nabli, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, *La Californie*, 2010, p. 125-141, disponible sur Revue-Pouvoirs.com ; Yves Surel, « L'opposition au Parlement. Quelques éléments de comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, n° 18, 2011, p. 115-129.

30. Thomas Marty dresse le même constat lorsqu'il qualifie cette perte de pouvoir de « prétendue » (Thomas Marty, « Découpage et réforme du mode de scrutin législatif… », art. cit., p. 16).

informelle des « comités d'experts », composés d'élus, dont l'objet est d'assurer une veille sur les évolutions du projet de carte électorale. L'aspect individuel se perçoit plus encore lorsque les députés de la majorité et de l'opposition évoquent le futur redécoupage de leur circonscription, ou de celles du département, directement avec le secrétaire d'État avant la réalisation du projet de redécoupage. Ramenés à leurs ancrages locaux, les parlementaires peuvent alors avoir un impact réel sur le projet. Cette phase de concertation entraîne une double conséquence.

D'abord, le jeu limité des relations au niveau des experts électoraux des partis se trouve rompu par l'intervention d'acteurs souvent devenus autonomes dans leurs relations avec le secrétaire d'État. La stratégie des acteurs du découpage cesse alors d'être construite selon le prisme majorité/opposition pour se développer en fonction d'intérêts particuliers [31]. Le contournement, à l'initiative des responsables du découpage électoral, du haut de la hiérarchie des partis pour s'adresser directement auprès des élus concernés, libérés de la tutelle de leur parti, conduit dans une certaine mesure à l'ouverture du processus aux acteurs individuels et réintroduit également les autres partis. L'encadrement initial du processus du découpage électoral entre experts « mandatés » par les partis s'en trouve altéré, malgré les consignes visant à proscrire ce dédoublement du dialogue [32]. L'individuation du dialogue handicape l'opposition dans sa tentative de « parler d'une seule voix » : « Individuellement, les députés ont toujours une réaction favorable quand ils voient leur circonscription renforcée, mais c'est collectivement que le problème existe », affirme ainsi Bruno Le Roux [33]. Le cas du Parti communiste est particulièrement démonstratif de cette dualité : en 2009, il ne s'est opposé que faiblement au niveau du parti et au niveau de ses députés, contrairement à 1986 où une différenciation entre les deux niveaux était apparue [34]. Par ses multiples niveaux de communication et de concertation, l'idée d'un

31. « Il est parfois arrivé qu'en réunion Alain Marleix nous montre des découpages en nous disant que les élus locaux y étaient favorables. Effectivement, on comprenait tout de suite pourquoi ils étaient d'accord ! Le découpage électoral devenait une assurance-vie ! » (Entretien avec Bruno Le Roux.)

32. « Ça a été un processus dans lequel il a donc fallu être en relation étroite avec les élus de l'opposition et même quelques fois avoir des rapports très durs avec eux, pour qu'ils ne donnent pas leur accord à un projet de redécoupage. On a donc parfois dû hausser le ton, même au sein du groupe socialiste. Nous avons proscrit les contacts avec les préfets mais aussi avec le ministre. » (*Idem.*)

33. *Idem*.

34. En 1986, l'opposition partisane du Parti communiste s'inscrit dans une démarche politique, sans rapport avec les conséquences du découpage sur les circonscriptions qu'il détenait.

découpage décidé de façon « quasi discrétionnaire » se trouve infirmée[35]. Simultanément à la centralisation des experts, peu effective quant à la modification du projet, le processus connaît une certaine décentralisation, dont le pouvoir de décision et de synthèse demeure toutefois la compétence unique du découpeur.

Par ce mouvement, c'est ensuite le niveau de l'expertise qui évolue, plus pragmatique. De la décentralisation du processus procède une expertise plus locale, moins centrée sur l'intérêt des partis. Cet échelon d'expertise est renforcé par les cas particuliers de députés dont la circonscription serait supprimée par le projet de redécoupage. Ces derniers en tirent une légitimité pour s'exprimer sur le sujet, et leurs considérations personnelles contre telle ou telle modification trouvent dans la presse un écho certain[36]. Néanmoins, le rôle des parlementaires ne doit pas être surévalué, il n'a pas pour conséquence d'atténuer la prépondérance de l'exécutif dans le processus, ni de se substituer au monopole de l'expertise des secrétaires nationaux aux élections. Cependant, par ce biais le processus n'est plus uniquement descendant, il peut également être ascendant. Si le rôle du Parlement ne progresse pas à travers les différents découpages, la place des parlementaires tend à s'accroître, en parallèle à un contrôle toujours plus important et diversifié du processus, auquel eux-mêmes participent. Une certaine permanence se dégage mais le processus n'est pas inchangé, il a évolué : l'expertise dépasse maintenant les acteurs politiques. La commission de l'article 25 C en est le symbole par sa composition technocratique. Le projet de découpage électoral voit également l'expertise politique et électorale fortement encadrée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Un découpage hors le politique : le contrôle des institutions

Les dernières étapes du processus sont marquées par l'introduction du rôle des instances juridictionnelles dans une fonction de contrôle du découpage. Analyser le passage au Parlement selon son effectivité sur le processus n'est pas totalement incongru ou inutile. Celui-ci permet au minimum la saisine du Conseil constitutionnel.

35. Contrairement à ce qui peut être écrit dans Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 700.

36. Le département de la Moselle, avec les cas d'Aurélie Filippetti, élue de la 8e circonscription, et de Marie-Jo Zimmermann, élue de la 3e circonscription, fut particulièrement médiatisé.

La pondération prétorienne

Au gré des redécoupages et des saisines qui en découlent [37], l'influence du Conseil constitutionnel se perçoit de manière évidente par le contrôle des découpages électoraux avec sa jurisprudence constante relative à l'égalité électorale et l'édiction des principes essentiels qui les encadrent [38].

La formulation des bases « essentiellement démographiques » des découpages électoraux a été posée par le Conseil constitutionnel dans la décision 196 DC du 8 août 1985 sur la Nouvelle-Calédonie. Ce principe fondateur fut repris, confirmé et renforcé à plusieurs et diverses reprises : à propos des découpages électoraux, des circonscriptions législatives [39], de la ville de Marseille [40], ou encore lors de la loi organique visant à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française [41]. Conséquemment, son champ d'application est très vaste : toute élection d'une assemblée au suffrage universel [42]. Mais les découpages territoriaux réalisés selon des bases « démographiques » ne le sont qu'« essentiellement ». Cette nuance introduit deux limites : le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait « tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale [43] » ; mais cela « dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis », et « strictement proportionnée au but poursuivi » [44]. Le législateur n'est donc pas tenu de réaliser un découpage des circonscriptions selon une stricte proportionnalité mais doit chercher à s'en approcher. La population d'une circonscription doit être comprise dans la limite, fixée de manière discrétionnaire en 1986 et inchangée depuis, de plus ou moins 20 % de la moyenne des départements de la région concernée. Les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État se révèlent convergentes

37. CC, 86-208 DC, 2 juillet 1986 ; 86-218 DC, 18 novembre 1986 ; 2008-573 DC, 8 janvier 2009 ; et 2010-602 DC, 18 février 2010.

38. Pour un rappel détaillé, cf. Vanessa Barbé, « Le découpage électoral selon le Conseil constitutionnel », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 11, 9 mars 2009, p. 52-58 ; et Bernard Maligner, « Le redécoupage électoral validé par le Conseil constitutionnel », *AJDA*, n° 20, 14 juin 2010, p. 1146-1152.

39. CC, 86-208 DC, 2 juillet 1986 ; 86-218 DC, 18 novembre 1986 ; 2008-573 DC, 8 janvier 2009 ; et 2010-602 DC, 18 février 2010.

40. CC, 87-227 DC, 7 juillet 1987.

41. CC, 2001-438 DC, 10 janvier 2001.

42. Au suffrage direct et indirect, puisque ce principe a été appliqué aux élections sénatoriales (CC, 2000-431 DC, 6 juillet 2000).

43. CC, 86-208 DC, 1er-2 juillet 1986 ; et 2010-602 DC, 18 février 2010.

44. Il s'agit là d'une précision récente (CC, 2008-573 DC, 8 janvier 2009).

sur cet aspect. La contrainte de « l'autorité de chose interprétée [45] » sur le principe d'égalité constitue ainsi un véritable carcan juridique pour les opérations de découpage électoral, que la suppression d'un minimum de deux députés par département parachève [46]. Sa force de conviction est certaine [47].

En ce sens, et même si les deux sont liés, il semble plus pertinent de rechercher son influence dans l'intériorisation [48], son « ombre portée [49] », par le personnel politique des critères que doit respecter un découpage que dans un strict pouvoir juridique, dans la mesure où aucun projet de redécoupage électoral n'a été censuré [50] et en l'absence de pouvoir d'injonction. La conséquence est essentielle, il s'agit de la juridiciarisation des découpages électoraux, tant dans l'expertise développée que dans le processus. Contester les découpages électoraux sur le terrain politique étant voué à l'échec devant les Sages de la rue de Montpensier, la compétition politique se poursuit par l'expertise et le droit. La jurisprudence du Conseil constitutionnel se situe dans le mouvement plus global de formalisation juridique des activités politiques, sans pour autant aller jusqu'à affirmer que ces règles juridiques proposent une sortie du jeu politique par le droit. L'utilisation des décisions du Conseil constitutionnel comme source de légitimation – quasiment unique [51] – pour la majorité, au même titre que pour l'opposition qui en utilise les détails [52]

45. Ferdinand Mélin-Soucramanien, « Le dialogue des juges et le contrôle du principe d'égalité », *RFDA*, n° 4, juillet-août 1999, p. 816.

46. CC, 2008-573 DC, 8 janvier 2009.

47. Olivier Schrameck, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale », *in* Guillaume Drago, Bastien François, Nicolas Molfessis (dir.), *La Légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999, p. 116.

48. Pour un développement plus approfondi, cf. notamment Jacques Meunier, « Les décisions du Conseil constitutionnel et le jeu politique », *Pouvoirs*, n° 105, *Le Conseil constitutionnel*, 2003, p. 29-40, disponible sur Revue-Pouvoirs. com.

49. Olivier Schrameck, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel… », art. cit., p. 108.

50. Malgré cela, il a montré récemment qu'un projet de répartition des élus pouvait être censuré dans son intégralité pour six départements qui ne respectaient pas les principes d'égalité du suffrage (cf. la décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010 sur les conseillers territoriaux).

51. L'autre argument source de légitimation, n'ayant pas vocation à s'étendre à l'espace public, est celui du degré réel (celui qui n'est pas du registre de l'intervention médiatique) de mécontentement des élus.

52. En 2010, le PS a stigmatisé le considérant 23 de la décision 2010-602 DC du 18 février 2010 : « […] quel que puisse être le caractère discutable des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de plusieurs circonscriptions, notamment dans les départements de la Moselle et du Tarn […] ». Cela n'exprime pas un jugement de valeur mais signifie : « pouvant faire l'objet d'une discussion ».

pour y trouver une légitimation alternative de son point de vue, en est un exemple notable.

Mais, plus singulièrement encore, la conséquence de l'utilisation de la jurisprudence constitutionnelle, sa force et sa continuité [53], pèse fortement sur l'ensemble du processus. L'expertise électorale initiale à la source de la construction de la carte modifiée des circonscriptions voit ses marges de manœuvre réduites à concevoir « ce qui est acceptable » et ce qui ne l'est pas selon le Conseil. L'ensemble du processus est pensé par rapport à ce critère. « Quand on est dans l'opposition, le seul objectif que l'on doit avoir est celui de faire respecter les critères définis par le Conseil constitutionnel », affirme en ce sens Bruno Le Roux [54]. Un découpage électoral sera jugé avant tout, et malgré tout, sur ce point. La conséquence induite s'observe dans le discours relatif au découpage électoral, construit selon des modalités auto-légitimantes. Les acteurs politiques se trouvent *in fine* contraints de s'y adapter et de l'adopter. Le second organe qui se substitue au Parlement par sa capacité à exercer sa fonction de contrôle est le Conseil d'État ; il est appelé à émettre des avis sur le projet de redécoupage, après passage par la commission indépendante. Le contrôle se situe en amont et en aval du passage au Parlement.

Le contrôle technocratique

La commission créée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne fut pas la première en son genre. La loi du 11 juillet 1986 institua une commission dont le rôle fut semblable mais l'importance plus relative. L'inscription dans la Constitution de cette nouvelle commission est un signe supplémentaire de l'incrémentalisme et du phénomène de *path dependance* rapportés au découpage et à son expertise [55]. Elle ne doit pas être comparée maladroitement, ou dénigrer à l'excès, à l'image du procès d'intention subi par Yves Guéna, son président. Cette commission se prononce dans un avis rendu public sur les projets ou propositions de loi visant à délimiter les circonscriptions législatives. Malgré cette absence d'initiative législative, son rôle ne fut pas inexistant, ni politisé, comme

53. Olivier Schrameck, « L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel… », art. cit., p. 108.

54. Entretien avec Bruno Le Roux.

55. Par là, il est observable que les progrès opérés par l'expertise dans le contenu du débat politique autant que sa place prise au sein du débat sont conditionnés et renforcés par les choix du passé. Son utilisation ne semble pouvoir être que grandissante tant une re-politisation du découpage électoral et un déclin de la légitimation par l'expertise semblent improbables.

en atteste son avis [56]. La commission a validé quarante-huit départements « sans réserve », émis des « suggestions » pour dix-sept et formulé une proposition « complémentaire voire alternative » pour trente-cinq. Toutes ne seront pas suivies. L'absence de force contraignante de cet avis pour le gouvernement ne rend pas ce nouvel acteur superfétatoire, tant il semble difficilement concevable qu'un projet survive à un avis public négatif. Le Conseil d'État rendrait alors également un avis négatif et le Conseil constitutionnel censurerait finalement le projet. La particularité de cet organe administratif *ad hoc* se trouve dans la nature du contrôle opéré : politique dans le respect des critères juridiques, à la différence de la nature du contrôle institutionnalisé jusqu'alors, à dominante juridique. Elle pourrait être perçue comme une tentative de limiter, ou de concurrencer, le contrôle juridique des deux institutions. Le résultat serait alors un échec tant au regard du travail réalisé par la commission qu'en raison de l'affiliation de ses membres, puisque ceux-ci ne vont pas s'inscrire contre leur institution d'origine [57]. La commission perpétue l'exclusion du Parlement du processus du découpage, son interlocuteur unique reste le gouvernement.

En France, l'expertise et les institutions font partie avec d'autres facteurs [58] des variables qui encadrent et construisent les découpages électoraux et leurs effets potentiels ou supposés. Les griefs, sur la forme comme sur le fond, formulés contre le découpage électoral tiennent avant tout à son caractère supposé partisan, symbolisé par la compétence du ministère de l'Intérieur. Tout au long du processus, le caractère partisan est atténué, et ce constat est dressé dès 1986 [59]. Les concertations et négociations entre les experts électoraux laissent entrevoir une réalité qui se saisit finalement dans les résultats du processus [60]. Ce processus au cours duquel la décision politique s'opère de manière continue introduit une dose de décentralisation qui finit de réduire la marge de

56. *JO*, 27 juin 2009, annexe au n° 147, p. 1-67.

57. Le président de cette commission, Yves Guéna, fut président du Conseil constitutionnel entre le 1er mars 2000 et le 9 mars 2004. Son secrétaire général, Frédéric Lénica, est maître des requêtes au Conseil d'État.

58. Pour n'en retenir que les plus importants : la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le contexte politique général et à l'intérieur de la majorité, les candidats sortants, la médiatisation, l'élection du président de la République, etc.

59. « Le découpage de 1986 a fait l'objet d'une transparence inhabituelle qui se distingue des précédents » (Isabelle Badorc et Frédéric Veau, « La délimitation des circonscriptions législatives… », art. cit., p. 698).

60. Plus généralement, les réformes électorales stratégiques – ou perçues comme telles – ne produisent pas toujours les effets escomptés.

manœuvre de l'acteur principal du découpage électoral. Plus encore, le rôle du politique dans la décision ne semble plus devoir être le facteur majeur de compréhension et d'analyse du découpage électoral, excepté sur un aspect.

Depuis 1958, la carte électorale n'a été révisée qu'à deux reprises en 1986 et 2010. Sur cette dernière période, un redécoupage aurait dû survenir conformément à la loi[61] dès le deuxième recensement intervenu en 1999[62]. L'absence de découpage ne peut s'expliquer autrement que par l'inaction du politique. Celle-ci symbolise la réticence du gouvernement vis-à-vis du découpage électoral, trop conscient de la suspicion et de la vigilance qui pèsent sur lui. Elle représente également sa dernière capacité pleine de contrôle. Pour un gouvernement en charge du découpage, il est singulier de constater que sa marge de manœuvre se limite à une action négative, a priori. Une fois le processus enclenché, le résultat du découpage est plus le fait des contraintes et des contrôles que celui de l'action rationnelle du gouvernement. Les fenêtres d'opportunité sont rares pour les gouvernements et les partis qui ont toujours plus à perdre qu'à gagner lorsqu'ils se prêtent à cet exercice long et complexe. D'une même voix, les experts des deux principaux partis politiques en témoignent. Pour Alain Marleix, l'opération est « délicate » : « C'est un processus qui se retourne systématiquement contre celui qui découpe, même quand la mise à jour est nécessaire » ; selon Bruno Le Roux, le processus est « lourd » : « C'est une question très polémique qui crée des difficultés, dans son camp et avec l'opposition. Aujourd'hui, en France, un gouvernement qui arrive au pouvoir n'a pas idée de procéder à un nouveau découpage afin que celui-ci lui soit plus favorable. »

61. « […] en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation » (loi 86-825 du 11 juillet 1986, article 2).

62. Ceci est souligné par le Conseil constitutionnel sans discontinuer depuis 2003 dans ses observations du 15 mai 2003 relatives aux élections législatives de 2002, du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007 et du 29 mai 2008 relatives aux élections législatives de 2007.

RÉSUMÉ

Le processus du découpage électoral en France est aussi méconnu qu'enclin à attirer la suspicion. Si le Parlement est dessaisi de cette opération au profit du gouvernement dans un premier temps, on assiste à un retour des parlementaires au sein du processus dans un second. La vision politisée et partisane de l'opération de délimitation des circonscriptions législatives repose sur une image éloignée de la réalité complexe du processus. Cet article est basé sur une mise en perspective par les contraintes institutionnelles qui construisent le découpage électoral, enrichie par des entretiens réalisés avec les principaux acteurs du découpage.