

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD

*Les Présidents de la V<sup>e</sup> République  
et le mode d'élection des députés  
à l'Assemblée nationale\**

« Quant à moi, je crois en effet à l'importance du mode de scrutin. Mais, à mon sens, cette importance est tout à fait secondaire par rapport à celle du régime. Nous avons expérimenté, nous Français, tous les systèmes électoraux possibles et aucun n'a jamais pu compenser la malfaisance du régime des partis. En particulier, c'est une aimable plaisanterie que de dire, comme on le fait parfois, qu'il suffirait d'établir en France un système majoritaire pour que l'Etat soit régénéré. »

Charles de Gaulle,  
Conférence de presse du 16 mars 1950.

« Je n'y mets point d'élément de doctrine. Le mode de scrutin que je choisis doit résulter d'une option politique (...). En effet il y a un certain nombre de points qui nécessitent cette option. D'abord, quel est l'intérêt de la Nation ? Ensuite, quel est l'intérêt de la majorité à laquelle j'appartiens ? Enfin, quel est l'intérêt du parti auquel j'adhère ? Et c'est quand j'aurai répondu à ces trois questions que je déterminerai mon choix. »

François Mitterrand,  
discours du 28 octobre 1950  
lors du IV<sup>e</sup> Congrès national de l'UDSR

« Apprécier les circonstances dans chaque cas particulier, tel est donc le rôle essentiel du chef. Du fait qu'il les connaît, qu'il les mesure, qu'il les exploite, il est vainqueur ; du fait qu'il les ignore, qu'il les juge mal, qu'il les néglige, il est vaincu. C'est sur les contingences qu'il faut construire l'action. »

Charles de Gaulle,  
*Le fil de l'épée* (de la doctrine).

\* Cet article constitue une version très abrégée de notre rapport au Colloque du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution organisé par l'AFSP les 8 et 9 mars 1984. Nous remercions pour leur témoignage : Michel Debré, Olivier Guichard, Robert Fajardie et pour les facilités d'accès aux archives de l'UDSR, de l'OURS, du RPF, du Président Pompidou (discours), du journal *Le Monde*, Janine Bourdin, Denis Lefèvre, Pierre Lefranc, Chantal de Tourtier-Bonnezi et Mme Leymarie. Il ne nous a pas été possible d'avoir accès aux archives des républicains indépendants.

Le régime parlementaire britannique auquel est attaché depuis des siècles un scrutin majoritaire à un tour tranche, par sa stabilité, avec la fragilité politique de la France qui depuis 1848 change plus souvent de système électoral que de constitution. Mais si le débat hexagonal sur la réforme des institutions semble participer d'une controverse doctrinale, celui relatif au mode de scrutin n'en conserve que rarement les apparences. L'utilisation d'un même système électoral par des régimes politiques différents, les modifications intervenues dans ce domaine sous l'empire d'une même constitution traduisent le fait qu'« en matière électorale les considérations utilitaires ont toujours plus de poids que les principes » (1). Du scrutin d'arrondissement cher au Second Empire jusqu'aux apparentements de 1951 en passant par le retour en 1889 au scrutin napoléonien, la logique est la même : favoriser ses partisans, diviser et affaiblir l'adversaire, qu'il s'agisse des républicains, du Parti communiste ou du général Boulanger. Avant même le développement de la science politique, il semble d'ailleurs que les promoteurs de lois électorales aient eu quelque « intuition sociologique » (2).

On sait aujourd'hui que par ses effets non seulement sur la représentation des acteurs politiques mais aussi sur leur nombre, leurs rapports mutuels et donc leur indépendance respective, le mode de scrutin doit être considéré comme l'un des éléments constitutifs du système politique, notamment sous la V<sup>e</sup> République. Si l'actuel équilibre du régime politique est bien fondé sur l'adéquation entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, le chef de l'État doit en conséquence veiller à la composition de l'Assemblée nationale qui détermine partiellement sa latitude d'action. Aussi ne peut-il négliger l'une des pièces maîtresses de l'échiquier institutionnel : le mode d'élection des députés.

A l'exception de Georges Pompidou dont la courte carrière politique s'inscrit essentiellement dans la logique majoritaire de la V<sup>e</sup> République qu'il a pleinement assumée et souhaitée, les trois autres Présidents ont marqué des préférences diverses et contradictoires quant au système électoral. Leurs choix présidentiels et leurs choix antérieurs, indissociables des premiers, témoignent qu'ils n'ont eu dans ce domaine aucune doctrine *a priori*.

Même si leur discours tente de légitimer leur choix par une

(1) François Goguel, *La politique des partis sous la III<sup>e</sup> République*, Le Seuil, 1958, p. 243.

(2) Comme en témoigne la thèse d'Yves Pittard, *Les lois électorales françaises depuis la III<sup>e</sup> République, étude des motivations des partis*, Thèse, Droit, Nantes, 1971.

certaine idée de la démocratie, cette justification éthique ne vient en fait qu'étayer une détermination tactique. Aussi leurs contradictions aisément repérables ne sont qu'apparentes et permettent inversement d'expliquer un comportement subordonné aux circonstances. Cependant, si le choix d'un mode de scrutin est bien fondé sur les contingences, il peut induire des effets inattendus que son auteur devra assumer.

Contradictions apparentes, doctrine des circonstances, effets inattendus, telle est bien la trilogie qui permet d'appréhender la question posée ici.

## I. DES CONTRADICTIONS APPARENTES

Une simple énonciation des préférences affichées et des choix effectués par Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand permet de repérer aisément ces contradictions.

### A) *La dialectique gaullienne*

1) Expliquant pourquoi il a écarté le scrutin majoritaire de liste en 1945, le général de Gaulle répond : « *Comme personne ne parlait à l'époque du scrutin de liste majoritaire, j'ai été au plus simple et, je le crois, au plus juste à ce moment-là : c'est-à-dire à la représentation proportionnelle dans le cadre du département* » (3) (4). Il avait néanmoins signé à Alger le 22 avril 1944 une ordonnance portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération rétablissant en son article 21 le scrutin majoritaire de liste à deux tours (5).

2) « *Je n'ai jamais cru, ni dit, au contraire, que le système employé en octobre 1945 devait être définitif* » (6). Le général de Gaulle rappelle ainsi en 1947 qu'il a « *formellement demandé* » dans ses discours de Bayeux et d'Épinal un référendum sur le régime électoral, tant celui-ci « *influe profondément sur le fonctionnement des pouvoirs publics* » (7). Ainsi, au lendemain du succès du RPF aux élections

(3) Conférence de presse du 14 novembre 1949, *Discours et Messages*, t. II : *Dans l'attente (1946-1958)*, Plon, 1970, p. 322.

(4) Voir son long communiqué du 12 septembre 1945, modèle du genre, où il renvoie dos à dos les partisans du scrutin d'arrondissement et de la représentation proportionnelle intégrale, *Mémoires de guerre*, t. III, Plon, 1959, p. 605.

(5) *JORF* du 22 avril 1944, n° 34, p. 326. (Il s'agissait d'élire une assemblée représentative provisoire à laquelle devait succéder une assemblée constituante.)

(6) Conférence de presse du 24 avril 1947, *op. cit.*, p. 63.

(7) Déclaration du 27 août 1946, *op. cit.*, p. 22.

municipales, le général de Gaulle réclame la dissolution de l'Assemblée nationale, « *non sans qu'ait été institué un régime électoral directement majoritaire pour fournir au Parlement une majorité cohérente* » (8). Un an plus tard, il préconise à nouveau un scrutin majoritaire mais « *repousse le mauvais prétexte tiré de l'actuel régime électoral contre la dissolution* » (9). S'il est favorable en 1949 à « *un régime électoral majoritaire qui favorise le regroupement des Français, par exemple un scrutin de liste majoritaire dans le cadre du département* » (10), il ne semble plus en 1950 porter le même intérêt au système électoral dont « *l'importance est tout à fait secondaire par rapport au régime* » et cite volontiers l'exemple du scrutin d'arrondissement en vigueur sous la III<sup>e</sup> République (11). La représentation proportionnelle dans le cadre du département et le scrutin majoritaire de liste sont même « *deux systèmes électoraux francs et honnêtes* » (12). Aussi combat-il avec vigueur les apparentements, même si son mouvement en approuve quelques-uns. En novembre 1951, il marque à nouveau sa préférence pour « *un système électoral majoritaire et par listes restreintes, afin d'aider, dans une nation aussi divisée que la nôtre, au regroupement des opinions* » (13).

3) C'est en vertu de l'article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958 que le gouvernement est autorisé à fixer par ordonnance ayant force de loi le régime électoral des Assemblées. Auparavant, par deux fois, il écarte l'idée d'un référendum sur le mode de scrutin (14). Le Conseil de Cabinet est saisi le 30 septembre 1958 de la réforme électorale au cours duquel s'affrontent diverses conceptions. Le général de Gaulle n'intervient pas au cours de la séance et c'est seulement au conseil du 7 octobre qu'il arbitre en faveur du scrutin d'arrondissement pour la métropole (15).

(8) Déclaration du 27 octobre 1947, *op. cit.*, p. 136.

(9) Conférence de presse du 1<sup>er</sup> octobre 1948, *op. cit.*, p. 215.

(10) Conférence de presse du 14 novembre 1949, *op. cit.*, p. 324.

(11) Conférence de presse du 16 mars 1950, *op. cit.*, p. 346.

(12) *Ibid.*

(13) Discours du 25 novembre 1951, *op. cit.*, p. 415.

(14) La loi d'habilitation du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs interdisait au Gouvernement de modifier la législation électorale. Dans la discussion de la loi constitutionnelle portant dérogation à l'article 90 de la Constitution, le Gouvernement du général de Gaulle refusait un amendement proposant un second référendum sur la loi électorale, le choix étant offert entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle (voir *JO*, débats, AN, 2<sup>e</sup> séance du 2 juin 1958). De même, il ne retenait pas la suggestion analogue du Comité consultatif constitutionnel dans sa séance du 13 août 1958 (voir J.-Louis Debré, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1975, p. 144).

(15) Sur les séances des 30 septembre et 7 octobre 1958, voir : Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, Pierre Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France (1936-1960)*, A. Colin, 1960, p. 358.

Le choix de 1958 ne consiste pas en un simple retour au système électoral de la III<sup>e</sup> République. Il est procédé à un redécoupage des circonscriptions et la déclaration de nouvelles candidatures est interdite au second tour, auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au premier au moins 5 % des suffrages exprimés. Cette règle est aggravée par la loi du 29 décembre 1966 qui remonte la barre à 10 % des suffrages inscrits. Georges Pompidou, commentant cette disposition à la tribune de l'Assemblée nationale, précise : « *La loi électorale doit tendre à favoriser le dégagement d'une majorité et à éliminer des groupuscules de toutes sortes qui, je l'ai dit, ont été la cause fondamentale du mauvais fonctionnement de nos institutions. Et c'est pourquoi le même général de Gaulle qui avait fait élire l'Assemblée constituante à la représentation proportionnelle a rétabli, quand il est revenu au pouvoir comme président du Conseil, un système majoritaire simple à deux tours* » (16). La boucle était bouclée.

#### B) *L'idée fixe de Valéry Giscard d'Estaing*

1) Jeune député indépendant, Valéry Giscard d'Estaing dépose avec Edmond Barrachin le 3 décembre 1957 une proposition de loi tendant à instituer un scrutin d'arrondissement avec représentation proportionnelle (17). Le texte prévoit d'élire la moitié des députés au scrutin d'arrondissement, l'autre moitié à la représentation proportionnelle. Quant au groupe auquel appartient M. Giscard d'Estaing, il se divise au début de 1958, une majorité se dégageant en faveur du scrutin d'arrondissement (18).

2) Interrogé en 1966 sur la réforme électorale en préparation, Valéry Giscard d'Estaing ne se déclare pas hostile à un système qui ne laisserait en présence au second tour que les deux candidats arrivés en tête au premier (19) et, l'année suivante, affirme qu'il n'y aura que deux grandes formations « *dans la cité politique de demain* » (20). Aussitôt le *Républicain indépendant*, journal des

(16) *JO*, AN, Débats, 1<sup>re</sup> séance du 7 décembre 1966, p. 5322.

(17) *JO*, Documents parlementaires, 1957, Annexe 6057, p. 174-175.

(18) L'hostilité d'Antoine Pinay au scrutin d'arrondissement entraîne celle de 24 indépendants qui assurent lors du vote indicatif du 25 février 1958 une majorité aux adversaires de ce système électoral (voir *L'année politique*, 1958, Ed. du Grand Siècle, 1959, p. 22). Valéry Giscard d'Estaing vote cependant pour la prise en considération du système uninominal à deux tours (*JO*, AN, Débats, 2<sup>e</sup> séance du 25 février 1958, scrutin n° 841, p. 1038).

(19) *Le Monde* du 7 mai 1966, 12 juillet 1967, et 2 août 1967.

(20) *Ibid.*

républicains indépendants de l'Ouest dirigé par Raymond Marcellin, favorable depuis longtemps au scrutin majoritaire uninominal à un tour, se félicite de cette déclaration conforme à « *la thèse constante des indépendants* » (21).

3) Candidat à la présidence de la République en 1974, Valéry Giscard d'Estaing est partisan d'une certaine évolution de la loi électorale, afin notamment que les « *minorités importantes soient représentées au Parlement* » et que « *certains hommes d'Etat ne soient pas éliminés par le jeu du scrutin majoritaire* » (22). Il évoque la nécessité, dans l'hypothèse d'une évolution dans un sens présidentiel du régime, d'« *atténuer la dureté du scrutin d'arrondissement par un correctif de type allemand (...) sensiblement atténué* » afin de refléter plus fidèlement la réalité politique du pays, et rappelle que c'est « *au Parlement de trancher* » (23). En mai 1981, il rappelle ce souhait dans des termes analogues (24). Pourtant, en 1975, le scrutin d'arrondissement est bien « *adapté aux besoins de représentation des Français* » (25). L'année suivante, à propos du régime électoral des élections municipales, il propose pour « *permettre aux électeurs de pouvoir choisir avec plus de clarté et d'éviter que le deuxième tour ne soit l'occasion de manœuvres électorales* », d'élever la « barre » à 15 % (26). Le projet gouvernemental reprenait cette disposition pour les législatives. Le Gouvernement passe outre à l'hostilité du Sénat et la loi du 19 juillet 1976 retient en fin de compte le chiffre de 12,5 %.

En janvier 1977, après le débat sur l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel, le chef de l'Etat déclare que « le scrutin d'arrondissement correspond à la diversité française » (27) et n'intervient plus sur ce sujet au cours de l'année. Mais en avril, son Premier ministre, Raymond Barre, « n'exclut pas une modification de la loi électorale qui n'est pas un élément fondamental des institutions de la V<sup>e</sup> République » et rappelle le choix circonstanciel du général de Gaulle en 1958 (28). Ce n'est qu'après les élections de mars 1978 que le Président de la République revient à son projet initial, cette fois au sujet des élections municipales, et propose d'instaurer pour les villes de plus de 30 000 habitants un « scrutin

(21) *Ibid.*

(22) Déclaration à Europe 1, *Le Monde* du 11 avril 1974.

(23) Entretien accordé au journal *Le Monde* du 22 mai 1975.

(24) Déclaration au journal *La Croix* du 8 mai 1981.

(25) Déclaration à RTL, *Le Monde* du 22 mai 1975.

(26) Réunion de presse du 22 avril 1976, *Discours et déclarations du Président de la République*, La Documentation française, 1976, p. 38.

(27) Réunion de presse du 17 janvier 1977, *id.*, 1977, p. 20.

(28) *Le Monde* du 22 avril 1977.

proportionnel » afin de mieux assurer « la diffusion des responsabilités » (29) et annonce une consultation des maires des grandes villes qui n'aura pas de suite.

C) *Le retour aux sources de François Mitterrand*

1) L'hostilité de François Mitterrand à la représentation proportionnelle et son attachement au scrutin d'arrondissement ne se sont jamais démentis sous la IV<sup>e</sup> République. En 1948, s'adressant à René Capitant, il déclare : « (...) je suis d'accord avec lui pour estimer qu'il faut changer le système électoral (...) pour estimer que la représentation proportionnelle est néfaste (...) pour aboutir à un système majoritaire à deux tours » (30). Ministre dans le cabinet Pleven, il refuse de contresigner le 12 octobre 1950 le projet Giacobbi consistant en un scrutin majoritaire combiné avec quelques éléments de représentation proportionnelle (31). Le 28, François Mitterrand rappelle au IV<sup>e</sup> Congrès de l'UDSR son hostilité au système Giacobbi, écarte le système Coty (32) et les apparentements, condamne la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire de liste départemental à deux tours, et défend un scrutin majoritaire de liste départemental à un tour mais n'est pas suivi par son parti (33).

Ministre dans le cabinet Queuille, il vote le 7 mai 1951 pour les apparentements mais présente une liste isolée dans la Nièvre tandis que le RPF s'apparente à une liste de défense des contribuables (34) (35). En 1953, François Mitterrand dépose avec son groupe une proposition de loi visant au rétablissement du scrutin d'arrondissement (36), et prend l'initiative en 1954 de constituer un comité chargé de promouvoir cette réforme (37). Ministre de l'Intérieur dans le cabinet Mendès France, il dépose le 2 février 1955 sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi dans ce sens qui ne sera pas adopté (38). Le débat sur la réforme électorale n'abou-

(29) Réunion de presse du 14 juin 1978, *Le Monde* du 16 juin 1978.

(30) Sténotypie de son discours du 16 mai 1948, II<sup>e</sup> Congrès national de l'UDSR (Archives 2, UDSR 3, Dr 2, p. 37).

(31) *L'année politique*, 1950, *op. cit.*, p. 203.

(32) 1<sup>er</sup> tour majoritaire, 2<sup>e</sup> tour majorité relative qualifiée (40 %), sinon RP.

(33) Discours du 28 octobre 1950 au IV<sup>e</sup> Congrès national de l'UDSR, *Les cahiers de l'UDSR*, La réforme électorale, n<sup>o</sup> 24, p. 23 (Archives I, UDSR 4, Dr 4).

(34) *JO*, AN, Débats, séance du 7 mai 1951, scrutin n<sup>o</sup> 4008, p. 4797.

(35) Archives ICDG, Elections législatives, 1951.

(36) *JO*, AN, Documents parlementaires, 1953, annexe n<sup>o</sup> 6324, p. 936.

(37) Compte rendu de la délégation exécutive du 25 février 1954 (Archives 2, UDSR 14, Dr 2).

(38) *JO*, AN, Documents parlementaires, 1955, annexe n<sup>o</sup> 27, p. 275-276.

tit pas en novembre 1955, François Mitterrand et le président du Conseil, Edgar Faure, s'imputant mutuellement la responsabilité de cet échec (39). En septembre 1958, il est mandaté pour agir par l'Association parlementaire pour le scrutin d'arrondissement, et la délégation exécutive de l'UDSR se félicite le 16 octobre 1958 du choix du gouvernement (40).

2) Sous la V<sup>e</sup> République, François Mitterrand reste longtemps attaché au scrutin majoritaire. En 1966, il ne s'oppose pas à la règle des 10 %, mais condamne sévèrement les modalités annexes de la loi consacrée à la propagande radio-télévisée (41).

Ce n'est qu'après les élections de juin 1968 qu'il marque pour la première fois une préférence contraire : « *Dans un régime que certains appelleraient présidentiel et qui, pour moi, serait seulement le résultat d'une réforme légère de la Constitution de 1958, le mode de scrutin proportionnel serait plus désirable, puisqu'il ne s'agirait pas, pour l'Assemblée, de gouverner à la place du Gouvernement, mais bien de représenter toutes les fractions de l'opinion publique afin de légiférer, c'est-à-dire d'exprimer la volonté générale* » (42). En 1970, il se prononce plus nettement : « *Le paradoxe c'est que sous la IV<sup>e</sup> République il y avait une assemblée souveraine et un scrutin proportionnel, tandis que sous la V<sup>e</sup> il y a un Parlement croupion et un scrutin majoritaire qui s'additionnent pour accroître jusqu'à l'excès les pouvoirs de l'exécutif* » et voit dans une modification de la loi électorale un facteur de rééquilibrage des pouvoirs (43). En 1971, le premier secrétaire du Parti socialiste rappelle que « *dans le régime actuel le système proportionnel est le meilleur* » (44). Le programme du ps de mars 1972 adopte la représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel (système Weill-Reynal) alors que le Programme commun signé le 27 juin n'en précise pas les modalités (45). François Mitterrand, à la veille des élections législatives de 1973, annonce qu'en cas de victoire, l'instauration de la représentation proportionnelle sera « *une des premières tâches à laquelle s'attacherait la*

(39) Cf. notamment *JO*, AN, Débats, 2<sup>e</sup> séance du 9 novembre 1955, p. 5313-5315.

(40) *Le Monde* des 21 et 22 septembre 1958 et du 17 octobre 1958.

(41) Voir *JO*, AN, Débats, 1<sup>re</sup> séance du 7 décembre 1966, p. 5319 et s.

(42) *Le Monde* du 13 septembre 1968.

(43) François Mitterrand, *Un socialisme du possible*, Le Seuil, 1970, p. 38.

(44) *Le Monde* du 24 juin 1971.

(45) *Changer la vie*, 1972, Flammarion, p. 101 et le *Programme commun de Gouvernement*, Ed. Sociales, 1972, p. 150 (système ABWR : Adler, Bracke, Weill-Reynal). C'est Léon Blum qui le baptise ainsi dans *Le Populaire* du 23 juin 1949, Archives ICDC).

*gauche* » (46). Il renouvelle cet engagement comme candidat aux élections présidentielles de 1974 qui reste un des points de convergence entre le PC et le PS lors de l'actualisation du programme en 1978 (47). Son rétablissement constitue la 47<sup>e</sup> proposition de François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981 (48). Quant à la faire voter au lendemain de l'élection présidentielle, il répond : « *les socialistes sont pour, les communistes aussi. Mais les autres ? Et puis pour l'instant nous sommes dans une campagne présidentielle, chaque chose en son temps* » (49). Le 6 mai 1981, il « précise » : « *le plus tôt sera le mieux* » (50). Elu Président de la République, il dissout l'Assemblée nationale renouvelée en juin au scrutin majoritaire uninominal à deux tours et adopte ainsi comme ses prédécesseurs une doctrine de circonstances.

## II. UNE DOCTRINE DES CIRCONSTANCES

La détermination tactique en matière de système électoral n'est pas toujours dissimulée. Peut-être existe-t-il à cet égard une influence du mode de scrutin sur le discours politique. Ainsi les partis de la IV<sup>e</sup> République émanés de la représentation proportionnelle et donc plus autonomes n'hésitent pas à justifier publiquement leurs choix dans l'instant par les nécessités du moment réconciliées avec la morale politique, en particulier quand il s'agit de désigner l'adversaire. Sous la V<sup>e</sup> République, les contraintes du scrutin majoritaire par le jeu des alliances interdisent le plus souvent aux acteurs politiques de dévoiler leur tactique, qui vise en matière de mode de scrutin autant leurs adversaires potentiels, en l'occurrence leurs alliés, que leurs adversaires déclarés. Mais dans tous les cas le choix est déterminé en fonction des effets attachés à chaque système électoral.

Ainsi, les chefs d'Etat sous la V<sup>e</sup> République ont tous opté jusqu'à ce jour pour le scrutin majoritaire. Mais chef de gouvernement, chef de parti charnière ou à vocation majoritaire, candidat

(46) Déclaration du 12 janvier 1973 citée par Etienne Weill-Reynal, *La représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel*, Parti socialiste, s.d., 1977 ? François Mitterrand a déposé une proposition de loi dans ce sens, mais le document n'a pas été publié. Voir JO, AN, Documents parlementaires, 1974, Annexe n° 973.

(47) *Le Monde*, Dossiers et documents, les élections de mars 1978, p. 34.

(48) *Le poing et la rose*, février 1982.

(49) *Le Monde* du 10 février 1981, dans le même sens, *Le Monde* du 17 avril 1981.

(50) *Le Monde* du 7 mai 1971.

à l'élection suprême ou en cours de mandat, ils ont envisagé diversement l'application d'autres systèmes électoraux. Leur choix présidentiel, comme les autres, participe donc bien d'un calcul coût-avantage en fonction d'une conjoncture donnée traduisant un certain équilibre des forces politiques.

A) *La représentation proportionnelle :  
logique anti-communiste, concession tactique,  
repli stratégique*

Les acteurs politiques, en envisageant la question de la représentation proportionnelle, se déterminent inévitablement par rapport au Parti communiste, singulièrement sous la Ve République. Objet de négociation, ce système électoral présente l'avantage pour un acteur politique de conserver son autonomie.

1) Si l'homme du 18 juin refuse de suivre en 1945 l'avis de son conseiller Michel Debré ou de ses ministres comme Jules Jeanneney, René Capitant ou René Mayer qui l'incitent à instaurer un scrutin majoritaire, c'est qu'il craint que la multiplicité des partis et surtout des candidatures, combinée à la puissance du Parti communiste, n'entraîne la victoire de celui-ci : « Le résultat (du scrutin majoritaire à un tour), écrit-il à Michel Debré en 1946, c'était au moins 250 communistes à l'Assemblée et, entre autres conséquences, une représentation qui n'eût aucunement exprimé l'opinion du pays. Sans doute, après trois ou quatre épreuves, eût-on assisté au groupement des fractions entre trois ou quatre, puis en deux ou trois ; mais y aurait-il eu d'autres épreuves ? » (51). De même, il écarte le scrutin d'arrondissement pour ne pas obliger les partis de gauche à s'unir avec le Parti communiste, « c'eût été grave pour l'avenir » (!) (52). Ainsi, l'adoption de la représentation proportionnelle restait le seul choix possible. Son rejet en 1958 implique la même volonté de sous-représenter le Parti communiste.

C'est pour les mêmes raisons que François Mitterrand, secrétaire général de l'UDSR, s'oppose en 1950 à la représentation proportionnelle : « Il est bien évident que l'intérêt de la Nation exige que le Parti communiste ne puisse plus enrayer le jeu de nos institutions (...) et donc il est évident qu'il faut obtenir une représentation communiste moindre. D'autant plus, et l'intérêt de la majorité se confondra

(51) Lettre à Michel Debré du 3 juillet 1946, reproduite in Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 413.

(52) Conférence de presse du 14 novembre 1949, op. cit., p. 322.

avec l'intérêt de la Nation (...), il n'y aura plus de majorité possible dans la prochaine Assemblée nationale avec la représentation proportionnelle » (53).

2) La représentation proportionnelle est aussi un enjeu de négociation entre deux partis politiques. Le chef du RPF, en 1948, souhaite un accord avec le MRP et est prêt à accepter le maintien de ce système électoral (54). François Mitterrand fait de même en 1971 lorsqu'il concède au Parti communiste l'adoption par son parti de la représentation proportionnelle en échange de la reconnaissance du principe de l'alternance au pouvoir. Le Programme commun ne précise pas comme on l'a déjà noté les modalités de ce mode de scrutin, le PS adoptant un système mixte inspiré de la représentation proportionnelle. Cette concession tactique est d'autant moins coûteuse, que, étant dans l'opposition, il n'a pas, par définition, à l'appliquer (55).

3) Dans l'hypothèse contraire, en particulier de 1977 à 1981, le Parti socialiste peut trouver, selon Maurice Duverger, un nouvel avantage à ce système électoral devant les menaces du Parti communiste de ne pas respecter la discipline républicaine (56). « Rester lui-même », c'est aussi la volonté du chef du RPF en 1949-1950, le scrutin d'arrondissement risquant d'être défavorable du fait de la difficulté de trouver des alliés au second tour. La représentation proportionnelle serait donc bien un moindre mal (57).

### B) Des systèmes de troisième type : Diviser pour rassembler

En France, les systèmes mixtes ou hybrides combinant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle peuvent répondre à plusieurs objectifs. Leur intention peut procéder de la volonté de maintenir une majorité menacée, d'en modifier l'équilibre, de corriger les inconvénients respectifs de chaque système. Dans ce dernier cas, ils restent souvent à l'état de projet.

1) Il s'agit en 1950-1951 pour la troisième force de triompher des deux oppositions. Si François Mitterrand est hostile à tout système à deux tours, à l'exception du scrutin d'arrondissement, c'est pour

(53) Il poursuit : « L'intérêt de la Nation est bafoué dans la mesure où l'intérêt du régime n'est plus respecté » (discours du 28 octobre 1950, *op. cit.*, p. 16-18).

(54) Cf. l'entretien du général de Gaulle avec Georges Bidault du 12 novembre 1948, relaté en détail par Louis Terrenoire, *De Gaulle 1947-1954. Pourquoi l'échec ?*, 1981, p. 67.

(55) Sur l'adoption par le PS de la représentation proportionnelle, voir Olivier Duhamel, *La gauche et la Ve République*, PUF, 1980, p. 348-350.

(56) Maurice Duverger, *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, p. 263.

(57) Comme l'écrit Jacques Soustelle, cf. Jean Charlot, *Le gaullisme d'opposition*, Fayard, 1983, p. 208.

éviter l'arbitrage du RPF et son hostilité au système Giacobbi participe de la même volonté. En défendant un scrutin de liste majoritaire à un tour il pense contraindre la majorité à s'unir afin d'écartier le « danger » communiste (58). Après avoir soutenu au cours du débat les amendements visant à établir un système à tour unique (59), il se rallie finalement aux systèmes des apparentements qui ne comportent qu'un tour.

2) « Un des objectifs que je poursuivrai, si j'étais élu, ce serait de faire en sorte que l'électorat du PC régresse sensiblement en France (...). Le jour où le PC représentera, en France, par exemple 15 % des électeurs, la situation sera tout à fait changée (...) (car) les autres pour cent seront allés sur un parti comme le PS. Et donc à ce moment-là se posera pour la France le problème de la participation socialiste à une majorité » (60). Cette déclaration de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 précise ouvertement mais partiellement sa stratégie politique, l'autre objectif étant de marginaliser l'autre « extrême », en l'occurrence le RPR, et il reste ainsi fidèle à ses idées de 1957 (61). Le successeur de Georges Pompidou n'a jamais semblé-t-il envisagé comme le prévoyait le contrat qu'il avait passé avec Jean Lecanuet d'instaurer un simple système proportionnel. Son projet de système mixte n'a jamais été défini nettement, et pour cause. S'exprimant lui-même, laissant agir ses partisans pour tester la réaction des forces politiques, Valéry Giscard d'Estaing adopte diverses tactiques face à l'hostilité du RPR, y compris le repli. Après 1976, les divisions de la majorité rendent le projet plus actuel et Raymond Barre à l'Assemblée nationale pose nettement la question : « Quel intérêt y a-t-il à changer la loi électorale si la majorité est unie ? Ma réponse est : il n'y en a aucun » (62). Mais l'opposition

(58) « Dans un mode de scrutin aussi brutal, aussi définitif si l'on ne vote pas comme il convient, le risque est de faire passer la liste communiste (...). Et c'est la seule chance pour vous : que dans une bataille ouverte vous puissiez parler clairement au pays en avouant ce qu'il faut avouer, à savoir que le danger communiste, il faut l'écraser, l'écartier (...). » Discours du 28 octobre 1950, *op. cit.*, p. 16.

(59) Ne pouvant citer la trentaine de scrutins auxquels François Mitterrand a participé, on n'a pu qu'en résumer la philosophie générale, on verra cependant le JO, AN, Débats du 22 avril au 7 mai 1951, p. 1492 à 4497.

(60) Déclaration du 16 mai 1974 à RTL, citée par Patrice Lehingue, *Le discours giscardien*, in *Discours et idéologie*, CURAPP, PUF, 1980, p. 137.

(61) La proposition de loi de 1957, expliquait Edmond Barrachin, visait notamment à « desservir les deux extrêmes et réduire sensiblement en particulier la représentation communiste », *Le Monde* du 20 décembre 1957.

(62) Il répondait aux inquiétudes de Michel Debré mais après avoir lu quelques pages des *Mémoires de guerre* consacrées au choix de 1945 pour « indiquer qu'on peut évoquer (le problème de la loi électorale) sans être par là même accusé de truquage » (JO, AN, Débats, séance du 28 avril 1977, p. 2278).

du RPR et la méfiance du Parti socialiste rendaient de toute évidence difficile une modification du mode de scrutin.

3) Par sa proposition n° 47, François Mitterrand s'est engagé à instituer la représentation proportionnelle mais non à lui donner le monopole. Il n'en a jamais précisé les modalités, même si le projet socialiste propose un mode de scrutin inspiré du système Weill-Reynal. Cette idée défendue avec passion par son auteur ne semble pas, malgré les réaffirmations de principe, avoir convaincu ni le Parti socialiste ni son premier secrétaire (63) mais séduira peut-être le Président de la République. Celui-ci a préféré de toute évidence bénéficier du scrutin majoritaire qui a fait ainsi l'objet d'un consensus provisoire.

### C) *Le consensus majoritaire*

Les forces politiques, c'est l'évidence, se déterminent en matière de système électoral selon « leurs conditions d'accès ou de maintien au pouvoir » (64). Ainsi les indépendants de Valéry Giscard d'Estaing élus généralement au premier tour ne pouvaient craindre un scrutin uninominal à un tour. De même, l'UDSR de François Mitterrand en prônant le scrutin d'arrondissement appelait secrètement de ses vœux un regroupement des partis du centre au second tour. Si le choix du général de Gaulle en 1958 ne répond pas exactement à ce schéma opportuniste, les modifications de la loi électorale en 1966 et 1976 s'y inscrivent pleinement. Quant aux adversaires du scrutin majoritaire, leur hostilité à ce système électoral n'est pas non plus dénuée d'ambiguïté.

1) L'arbitrage du général de Gaulle en faveur du scrutin d'arrondissement implique qu'il n'est « nullement lié à aucune des tendances politiques organisées ou en train de s'organiser » (65). Il vise à ne pas favoriser ses partisans et à préserver ses alliés. En optant pour le « scrutin brise-lame », le président du Conseil veut empêcher une victoire trop nette de la récente UNR marquée par les partisans de l'Algérie française qui pensait bénéficier pleinement du référendum

(63) Comme en témoigne l'entretien accordé par Etienne Weill-Reynal à Denis Lefèvre le 14 décembre 1977 (« avec ce système, affirme-t-il, le problème communiste ne se posera plus ») (Archives sonores de l'OURS).

(64) Claude Journes, Les forces politiques et le choix du mode de scrutin pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, *Etudes juridiques et sociales*, PUF, 1978, n° 1, p. 34.

(65) François Goguel, cité par Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, 1981, p. 768.

avec un scrutin majoritaire de liste à un ou deux tours (66). De plus, il entend épargner la SFIO et accessoirement les modérés qui grâce à leur implantation locale croient pouvoir maintenir leurs positions, Olivier Guichard et Georges Pompidou partageant cet avis. L'influence de Michel Debré semble sur le sujet précis du choix de mode de scrutin avoir été bien faible (67) et il n'a pu convaincre le général de Gaulle d'adopter le système électoral qu'il prônait depuis longtemps. De même, l'idée d'insérer le mode de scrutin dans la Constitution n'est pas envisagée dans les travaux préparatoires de la Constitution. Tout au plus est-il question dans la séance du groupe d'experts du 12 juin 1958 présidée par le garde des Sceaux d'inclure la loi électorale parmi les lois organiques (68), le président du Conseil se rendant d'ailleurs facilement à l'argument avancé par ses prédécesseurs selon lequel une telle modification ne serait pas conforme à la tradition républicaine (69).

2) Les lois du 29 décembre 1966 et du 19 juillet 1976 sont toutes deux destinées non seulement à éliminer les petits partis mais aussi à affaiblir les alliés qui constituent souvent des adversaires potentiels. Dans le premier cas, il s'agit d'écarter les candidats centristes qui en se maintenant au second tour risquent de gêner les candidats de la majorité. C'est en outre un moyen pour les contraindre à s'y joindre (70). Le Premier ministre du général de Gaulle a même envisagé à l'époque d'instaurer un scrutin uninominal à un tour (71). Dans le second cas, le renforcement de la bipolarisation impliqué par la loi de 1976 n'est pas contraire, à court terme, aux objectifs de Valéry Giscard d'Estaing. Cette fois, le chef de l'Etat utilise les armes de son rival, l'UDR, attachée au scrutin d'arrondissement. Jacques Chirac étant Premier ministre, il dispose des moyens parlementaires pour faire aboutir cette réforme. Celle-ci vise indirectement son adversaire potentiel puisqu'elle consiste à obliger les partis du centre à s'unir, voire à fusionner dans un grand mouvement

(66) Qui aurait permis de conclure des alliances pour le second tour afin de battre les communistes, Jacques Soustelle, *L'espérance trahie*, Ed. de l'Alma, 1962, p. 68.

(67) Dans un sens contraire, voir Jean-Louis Debré, le général de Gaulle et les modes de scrutin, *Etudes gaulliennes*, t. 2, n° 5, janvier-mars 1974, p. 37-51.

(68) Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 42.

(69) Lettre de Michel Debré à l'auteur du 27 octobre 1983.

(70) « Je suppose que cette nouveauté était le seul moyen dont disposait notre Premier Ministre pour imposer sa loi à ses propres associés » (François Mitterrand, *JO, AN, Débats*, 1<sup>re</sup> séance du 7 décembre 1966, p. 5315).

(71) « Un jour peut-être sera-t-il utile (...), ce n'était pas notre avis, ni possible, ni souhaitable », *ibid.*, p. 5322.

giscardien susceptible de rééquilibrer la majorité (72). Mais l'UDR se méfiant du projet, le chiffre de 12,5 % finalement retenu est le fruit d'un fastidieux compromis entre le gouvernement et le groupe parlementaire gaulliste.

3) En procédant à la dissolution immédiate de l'Assemblée nationale en 1981, le Président François Mitterrand pense bénéficier de la dynamique majoritaire. Le président de la FGDS se situait déjà en 1966 dans la perspective d'un renversement complet de majorité peu compatible avec l'instauration de la proportionnelle, d'autant que le scrutin majoritaire a contribué à inverser le rapport de forces entre socialistes et communistes (73). Aussi la question d'une réforme préalable du système électoral ne s'est même pas posée.

### III. DES EFFETS INATTENDUS

Si la loi électorale peut être envisagée comme une règle para-constitutionnelle, sa modification est-elle, pour reprendre l'expression d'Olivier Duhamel, une des armes de l'arsenal présidentiel ? Son utilisation est beaucoup plus difficile que les autres instruments dont dispose le chef de l'Etat. Un choix considéré comme rationnel dans l'instant peut produire des effets immédiats contraires ou différents et démentir ses prévisions. Surtout, à plus long terme, c'est la stratégie politique même de l'acteur qui peut se trouver contrariée. Arme à double détente, l'histoire politique le prouve, la loi électorale est délicate à manipuler, même si l'on dispose des moyens de l'utiliser.

#### A) *Des prévisions contrariées*

Les effets immédiats produits par les modifications de la loi électorale intervenues sous la V<sup>e</sup> République ont à divers degrés démenti les prévisions de leurs auteurs.

1) Si le général de Gaulle a eu inconsciemment raison d'écarter le scrutin majoritaire à un tour dans le cadre du département comme le prouvent les analyses de Douglas Rae (74), son choix logique

(72) Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, 1982, p. 549.

(73) Olivier Duhamel, *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 329 et Jean-Luc Parodi, *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire*, *op. cit.*, p. 99.

(74) Comme le note Jean Charlot : « (...) loin d'obtenir l'effet d'un système à l'anglaise il eût sans doute annulé — et au-delà — les avantages de la suppression du second tour en augmentant la dimension des circonscriptions électorales », *Les partis politiques*, Armand Colin, 1977, 2<sup>e</sup> éd., p. 198.

en 1958 n'en est pas moins surprenant quant à ses conséquences immédiates. Pourtant, en se décidant pour le scrutin d'arrondissement, il adopte le réflexe rationnel des Républicains de 1889 voulant briser la vague boulangiste. Il compte sur les effets traditionnellement attachés à ce système : influence des notables, difficultés pour les partis nouveaux de s'implanter.

Comme le note Maurice Duverger : « Tout est paradoxal dans la loi électorale de 1958 » (75), singulièrement si l'on considère le résultat final des élections des 23 et 30 novembre 1958, contraire en presque tous points aux prévisions avancées. Ainsi, la défaite de François Mitterrand prend valeur de symbole. Elu constamment en vertu de lois électorales qu'il a toujours combattues, il perd son siège dans le cadre du scrutin uninominal à deux tours dont il s'est fait le défenseur depuis plus de dix ans. Les radicaux et socialistes sont de même les principales victimes d'un système électoral dont ils ont été les ardents promoteurs. Les adversaires du « scrutin brise-lame » comme l'UNR sont les principaux bénéficiaires de la consultation. Le Parti radical et les Partis du centre sont écrasés, le Parti communiste laminé.

L'équilibre des forces au sein de l'Assemblée nationale n'est pas celui souhaité, de loin, par le fondateur de la V<sup>e</sup> République. Cependant, son gouvernement, en l'absence de net clivage, s'appuiera jusqu'en 1962 sur des majorités différentes selon les questions soulevées. Le général de Gaulle ne voulait-il pas d'ailleurs à l'époque n'être le prisonnier d'aucune majorité particulière ? Paradoxalement, ses vœux seront exaucés.

2) La modification de la loi électorale en 1966 a eu pour conséquence d'éliminer après le premier tour 751 candidats centristes en 1967. Mais leur électorat a apporté un concours beaucoup moins net à la majorité qu'on ne le présumait (76). En outre, l'application de la règle des 10 % a fait perdre deux sièges à la majorité dans la 3<sup>e</sup> et la 22<sup>e</sup> circonscription de Paris. Ainsi, la défaite de Maurice Couve de Murville ne se serait pas produite (77).

(75) Paradoxes d'une réforme électorale, *Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Armand Colin, 1960, p. 221.

(76) Sur ces deux points, voir François Goguel, *Chroniques électorales*, La V<sup>e</sup> République du général de Gaulle, Presses de la FNSP, 1983, p. 482-483.

(77) Selon Jean-François Aubert, *Systèmes électoraux et représentation parlementaire, les élections de 1967*, PUF, 1969, p. 5 à 11. (En poussant le paradoxe, on peut noter que Georges Pompidou en faisant voter cette loi empêchait le général de Gaulle de lui trouver un successeur, le chef de l'Etat ayant renoncé à nommer son ministre des affaires étrangères à la suite de son échec électoral.)

3) La réforme de 1976 a eu des effets immédiats assez limités mais avait notamment comme *effet induit* d'éliminer de certaines circonscriptions des candidats de gauche et devait initialement contribuer à la création de l'UDF (78). Sur ces deux points les résultats ne semblent pas avoir été conformes aux espérances. Enfin, à terme, cette règle des 12,5 % est lourde de conséquences. En limitant les possibilités de désistement, elle accentue la bipolarisation et constitue l'une des illustrations possibles de la contradiction entre une stratégie et une action politiques.

#### B) Assumer ses contradictions

Le général de Gaulle ne pensait certainement pas que la restauration du scrutin d'arrondissement allait « *jouer un rôle fondamental dans le remodelage du système des partis français et dans l'instauration d'une majorité parlementaire* » (79). Si Georges Pompidou a assumé sans difficulté cette réalité, Valéry Giscard d'Estaing a tenté d'y échapper. Mais tous les prédécesseurs de François Mitterrand, en inscrivant leur action dans la logique majoritaire, ont contribué à unir leurs adversaires.

1) Quand René Mayer propose en 1945 au général de Gaulle de rétablir le scrutin d'arrondissement, en envoyant des lettres d'encouragements aux candidats de son choix, il se voit répondre : « *Quand comprendrez-vous, Mayer, que mon ambition n'a jamais été d'être le chef de la majorité* » (80). Il ne voulait être lié en 1958 pas plus qu'en 1945 à aucun parti. Il interdit même en 1958 qu'on utilise son nom « *même sous la forme d'un adjectif dans le titre d'aucun groupe et d'aucun candidat* » (81). Mais le fondateur de la V<sup>e</sup> République subit l'*effet pervers* de la majorité présidentielle que résume ainsi Jean-Louis Quermonne : « *L'élection au suffrage universel direct qui aurait été institué pour investir un chef d'Etat en dehors des partis, donne naissance à une majorité présidentielle qui engendre à son tour une majorité parlementaire et un nouveau système de partis* » (82). Père de la Constitution, le général de Gaulle est aussi celui de la bipolarisation du jeu partisan.

(78) Voir Frédéric Bon, *Les élections en France*, Le Seuil, 1978, p. 111 et Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 549.

(79) Jean-Luc Parodi, *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire*, *op. cit.*, p. 85.

(80) Cité par Georgette Elgey, *La République des illusions 1945-1951*, Fayard, 1965, p. 65.

(81) Conférence de presse du 23 octobre 1958, *Discours et messages*, t. III, *Avec le Renouveau, 1958-1962*, Plon, 1970, p. 55.

(82) Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 1980, p. 414.

Ainsi l'homme du 18 juin réécrit un peu l'histoire quand, expliquant son choix de 1958, il note dans ses *Mémoires* : « *Afin d'avoir une majorité, il faut un scrutin majoritaire (son gouvernement) rejetant la proportionnelle, chère aux rivalités et aux exclusives de partis mais incompatible avec le soutien continu d'une politique, et adoptant tout bonnement le scrutin uninominal à deux tours (et à propos des élections de novembre) les résultats dépassent mes espérances* » (83). Comme le note Léo Hamon, c'est par une « *ruse de l'Histoire* » (84) que le Général de Gaulle assume avec regret mais certitude ce rôle d'arbitre engagé. Ainsi, lors des élections de novembre 1962, il demande aux électeurs de « *confirmer par le choix des hommes, le choix qu'en votant oui vous avez fait quant à votre destin* » (85), puis au lendemain de l'élection présidentielle de 1965, il déclare que pour appuyer la politique du chef de l'Etat, le Parlement « *doit comporter une majorité fidèle à celle qui s'est réunie dans le pays à l'appel et autour du Président* » (86). Le chef de l'Etat lie en fait le sort du régime à l'existence d'une majorité soutenant les institutions. Ainsi, en 1967, il s'agit que « *la V<sup>e</sup> République l'emporte* » (87). En acceptant les contraintes majoritaires, il est peut-être devenu le prisonnier volontaire des contingences sur lesquelles l'auteur du *Fil de l'épée* avait toujours fondé son action.

En acceptant totalement les règles du jeu bipolaire qui lui ont toujours été favorables, Georges Pompidou n'a pas eu à assumer cette contradiction. Il a toujours souhaité un scrutin majoritaire lié pour lui à l'existence d'une majorité de gouvernement comme en témoigne la loi de 1966. Comme son prédécesseur, il n'entend pas que son action soit dépendante exclusivement de l'existence d'une majorité parlementaire mais affirme cependant qu'il est « *souhaitable et normal que ce qu'on appelle la majorité se calque plus ou moins sur la majorité qui l'a portée à la Présidence* » (88).

2) Au contraire, Valéry Giscard d'Estaing s'est enfermé dans sa contradiction en voulant utiliser les règles du jeu à un autre usage que celui auxquelles elles étaient destinées. Interrogé comme candidat en 1974 sur le point de savoir si une réforme électorale rapide lui

(83) *Mémoires d'Espoir*, t. I : *Le Renouveau*, 1958-1962, Plon, 1970, p. 38.

(84) (Reprenant l'expression de Hegel) Léon Hamon, *La révision, la vraie fidélité*, Stock, 1974, p. 69.

(85) Conférence de presse du 7 novembre 1962, *Discours et messages*, t. IV : *L'effort, 1962-1965*, Plon, 1970, p. 45.

(86) Conférence de presse du 21 février 1966, *Discours et messages*, t. V : *Vers le terme, 1966-1969*, Plon, 1970, p. 9.

(87) Déclaration du 4 mars 1967, *ibid.*, p. 159.

(88) Conférence de presse du 21 janvier 1971 (Archives nationales).

permettrait en cas de dissolution de disposer d'une majorité parlementaire plus conforme à la majorité présidentielle, il répond : « *Absolument pas (...). Supposons qu'il y ait dans le sillage de l'élection présidentielle des élections législatives, en l'occurrence le scrutin majoritaire est bien meilleur pour le président. La dynamique née de la majorité ancienne, du Centre Démocrate et des Réformateurs, serait localement une dynamique extrêmement forte* » (89). En utilisant les ressources du scrutin majoritaire pour aider à la constitution de l'UDF, il n'aboutit qu'à créer une fédération de partis qui lors des élections législatives de 1978 n'arrive pas à supplanter le RPR. On est loin du grand parti giscardien et plus près de la FGDS. Surtout, en durcissant le système, il solidifie les deux coalitions, et est pris à son propre piège. S'il parvient à contenir la rébellion du RPR grâce à la menace de la dissolution, l'utilisation d'une arme de substitution devient impossible : ne pouvant trouver de majorité pour modifier le système électoral destiné justement à en changer, le problème est devenu insoluble. Sa volonté de « gouverner au centre », de marginaliser les extrêmes ne fut qu'un discours relevant d'un mythe irréconciliable avec la réalité politique qu'il avait contribué à forger puis finit par subir avant de l'assumer.

3) En écartant le scrutin uninominal à deux tours, le général de Gaulle ne voulait pas en 1945 « *(river) entre elles, par l'intérêt électoral commun, les deux sortes de marxistes. De toute façon, le scrutin d'arrondissement amènerait donc au Palais-Bourbon une majorité votant comme le voudraient les communistes. Cette conséquence échappait, sans doute, aux tenants de l'ancienne formule. Mais, étant moi-même responsable du destin de la France, je n'en courrais pas le risque* » (90). Pourtant le Général de Gaulle a bien contribué par son choix de 1958 à cette union, de même qu'il a contribué à réintégrer le parti communiste dans le jeu politique. La gauche, sous peine d'élimination, a dû prendre en compte les contraintes du scrutin majoritaire (91) renforcées par l'effet binaire de l'élection présidentielle. Sans doute ne s'agit-il au départ que d'un accord électoral. Du simple respect de la discipline républicaine en 1962 au programme de 1972, le chemin est long mais il est tracé. Cette union devient d'autant plus crédible que la gauche non commu-

(89) Entretien accordé au journal *Le Monde* du 3 mai 1974.

(90) *Mémoires de guerre*, t. III, *op. cit.*, p. 267.

(91) Jean-Luc Parodi, Elections législatives, forces politiques et système majoritaire, *Projet*, mars 1967, p. 269-282. (En procédant aux réformes de 1966 et de 1976 « les dirigeants gaullistes et giscardiens (...) sous-estimaient l'effet unificateur sur une gauche supposée déjà unie », Olivier Duhamel, *op. cit.*, p. 329).

niste rassemblée par François Mitterrand cesse d'être un conglomérat et se mue en un parti puissant inversant le rapport de forces avec son allié. La fragilité de l'alliance est en outre en partie compensée par l'appui décisif qui lui ont donné ses adversaires en renforçant la bipolarisation. L'alternance sous la Ve République, pour reprendre l'expression de Léon Blum, était bien la conclusion logique du système.

La question est donc de savoir si la gauche majoritaire en modifiant le mode d'élection des députés ne se prive pas d'une des armes de sa victoire ou réconcilie peut-être au bon moment la morale politique avec une détermination tactique.

### C) *Prévoir les effets ?*

Dans l'hypothèse où le chef de l'Etat dispose des moyens juridiques et politiques pour faire aboutir une éventuelle réforme du système électoral et peut donc choisir le moment de sa mise en œuvre, il convient d'envisager les options qui lui sont offertes et ses conséquences.

a) A l'imagination créatrice de la majorité pour inventer un nouveau mode de scrutin répond celle de l'opposition quant à la procédure. Ainsi Valéry Giscard d'Estaing a proposé que la loi électorale soit l'objet d'un vote concordant des deux Chambres et, Michel Debré, l'utilisation du référendum (92). La première proposition impliquerait une révision de la Constitution. La seconde est tout à fait conforme aux dispositions constitutionnelles et l'utilisation de l'article 11 ne soulèverait cette fois aucune contestation d'ordre juridique. Exclue en 1958 par le Gouvernement du général de Gaulle et par Valéry Giscard d'Estaing pendant son septennat (93), la consultation populaire présenterait l'avantage pour l'actuel chef de l'Etat de donner un caractère solennel et non « partisan » à la loi électorale. Mais elle rendrait politiquement très difficile une modification ultérieure, à moins d'engager à nouveau une procédure identique. Surtout, le sortilège qui entoure l'article 11 peut faire douter de son utilisation. Même en l'absence d'engagement de la responsabilité du Président de la République, il est peu probable qu'une consultation sur ce sujet fasse office de « référendum à la suisse ». C'est donc la procédure législative ordinaire qui peut être envisagée conformément à l'article 34 de la Constitution en vertu duquel le Parlement fixe le régime électoral des Assemblées. Le chef de l'Etat disposant, semble-t-il, d'une majorité favorable à une modification

(92) Discours à l'occasion du XV<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution célébré à l'Hôtel de Ville de Paris, *Le Monde* du 5 octobre 1983.

(93) Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 549.

du mode de scrutin, il convient d'envisager le choix du moment de l'engagement de la réforme.

b) Il n'est pas toujours opportun de procéder à un changement du mode de scrutin. Ainsi le parti de Léon Blum après la conclusion des alliances du Front populaire avait demandé le renvoi en commission de ses propositions de réforme, préférant bénéficier du scrutin d'arrondissement pour les élections de mai 1936 (94). Le choix du moment est donc décisif. Afin d'envisager avec autant de précision que possible les effets immédiats d'un changement de la loi électorale, la procédure peut être engagée peu de temps avant les élections. Le général de Gaulle en 1958, avait, semble-t-il, attendu les résultats du référendum avant de fixer définitivement sa position et pris en compte en 1945 les résultats des élections cantonales et municipales. Quant à l'annonce préalable de la réforme, Georges Pompidou résumait bien la question en déclarant : « Au cas où nous voudrions faire une nouvelle loi électorale, je ne vois pas pourquoi nous l'annoncerions à l'avance » (95). Mais si le chef de l'Etat dispose des ressources parlementaires pour appliquer une réforme électorale, la difficulté d'en apprécier les conséquences est inversement proportionnelle à la facilité de son application.

c) La mise en œuvre simple de la représentation proportionnelle semble aujourd'hui être exclue, en particulier dans sa version intégrale. L'auteur des *Mémoires de guerre* parus en 1959 avançait peut-être, contre ce dernier système, un argument pour lui décisif : « D'ailleurs il convient que seul le chef de l'Etat soit l'élu de toute la Nation » (96). Le Président François Mitterrand n'ayant pas fait connaître clairement encore ses intentions, on est dès lors réduit à envisager deux hypothèses. S'agit-il de s'inspirer éventuellement du projet Weill-Reynal ou plutôt de la loi municipale ?

L'application du premier système ou de l'une de ses variantes peut produire des effets surprenants, comme le montrent les simulations opérées à partir des élections de juin 1981 (97). Surtout, cette construction « suppose que le rapport de forces entre les partis soit équilibré. Dans toute autre situation, il perd ses vertus proportionnelles et aboutit à d'étranges résultats » (98). Or s'il est démontré que « tout changement d'un élément constitutif d'un système affecte

(94) Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, Pierre Lalumière, *op. cit.*, p. 137.

(95) Déclaration au déjeuner de l'Association des Journalistes parlementaires, *Le Monde* du 3 juin 1966.

(96) *Mémoires de guerre*, t. III, *op. cit.*, p. 267.

(97) Roland Cayrol, P.-O. Flavigny et Irène Fournier, Que donnerait la proportionnelle ?, *Le Monde* du 19 août 1981.

(98) Frédéric Bon, *op. cit.*, p. 128.

par définition son équilibre et son fonctionnement » (99), il est vain de fonder ses prévisions sur une certaine stabilité des forces politiques et du comportement de l'électeur face à un nouveau système électoral comme le faisait Etienne Weill-Reynal. Cette donnée s'applique évidemment à la « seconde version » énoncée plus haut (100). Il est de toute évidence difficile de construire un système permettant de concilier des exigences contraires : éviter un éventuel retour du balancier dû aux fluctuations marginales de l'électorat, de maintenir un puissant parti de gouvernement ancré à gauche au risque de privilégier le rival, et de redonner vie au centre, voire à l'extrême-droite. Alors que « le multipartisme demeure la réalité première du système de partis français ; canalisé et sublimé grâce au scrutin législatif et, sans doute, à l'élection présidentielle ; (et qu'il) reprendrait rapidement le dessus, avec toutes les conséquences que cela comporte en cas de réforme électorale » (101), est-il possible d'apprécier celles-ci au simple vu des élections cantonales, municipales ou européennes ?

Le scrutin majoritaire constitue bien « le second pilier du régime » (102) et une réforme du système électoral risquerait de l'ébranler ou plutôt d'en autoriser une nouvelle lecture. Si le bon fonctionnement des institutions n'est pas conditionné par l'existence d'une majorité définie à l'Assemblée nationale, il existe cependant un lien essentiel entre le scrutin uninominal à deux tours et le droit de dissolution. De ce point de vue, la modification de la loi électorale pourrait affaiblir la force dissuasive de cette arme qui a contribué à résoudre deux crises sous la V<sup>e</sup> République.

Tel est l'un des effets pervers impliqué par la réforme. Sans doute l'engagement de celle-ci, la détermination de son contenu constituent (pour combien de temps ?) un moyen de chantage efficace vis-à-vis du parti communiste en même temps qu'elle peut totalement hypothéquer la toute nouvelle alliance avec lui.

S'il est démontré qu'en matière de système électoral il est vain de vouloir fonder son action sur les contingences, peut-être alors la fidélité à une doctrine *a priori* serait-elle un bon placement politique ?

(99) Jean-Luc Parodi, La V<sup>e</sup> à l'épreuve de la représentation proportionnelle, *RFSP*, vol. 33, n<sup>o</sup> 6, décembre 1983, p. 1006.

(100) Sur les diverses applications possibles, voir Maurice Duverger, *La République des citoyens*, *op. cit.*, p. 266-270.

(101) Jean Cbarlot, rapport sur les modes de scrutin en France depuis 1945, in *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale* (J. Cadart, dis.), PUF, 1983, p. 52.

(102) Maurice Duverger, Le second pilier du régime, *Enjeu*, n<sup>o</sup> 6, octobre 1983, p. 35-36.

**Dominique CHAGNOLLAUD. — Presidents of the Fifth Republic and the way deputies are elected to the National (Assembly Parliament).**

Paraconstitutional rule, especially under the Fifth Republic, the electoral rule can be one of the weapons used in presidential strategy. But its handling is dangerous and the change of balloting method can produce some unexpected effects that the actor has to assume.

*RÉSUMÉ. — Règle paraconstitutionnelle, singulièrement sous la V<sup>e</sup> République, la loi électorale peut constituer l'une des armes au service de la stratégie présidentielle. Mais sa manipulation est dangereuse, et la modification du mode de scrutin peut produire des effets inattendus que l'acteur devra assumer.*