

La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante

Thomas Ehrhard, Olivier Rozenberg

▶ **To cite this version:**

Thomas Ehrhard, Olivier Rozenberg. La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante. 2018. hal-02186814

HAL Id: hal-02186814

https://sciencespo.hal.science/hal-02186814

Preprint submitted on 17 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

SciencesPo
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

LIEPP Working Paper

Février 2018, nº75

La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante

Thomas Ehrhard
Université Panthéon-Assas (Paris II)
Thomas.ehrhard@gmail.com

Olivier Rozenberg
Sciences Po (CEE & LIEPP)
olivier.rozenberg@sciencespo.fr

www.sciencespo.fr/liepp
© 2018 by the authors. All rights reserved.

Comment citer cette publication:
Thomas Ehrhard, Olivier Rozenberg, **La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante,** *Sciences Po LIEPP Working Paper n°75*, 2018-02-06.

La réduction du nombre de parlementaires est-elle justifiée ? Une évaluation ex-ante

Résumé

Cette note propose une évaluation ex-ante de la réduction d'un tiers du nombre de députés en France, annoncée officiellement en juillet 2017 par Emmanuel Macron. Après avoir discuté les différents arguments plutôt infondés soutenant cette réforme, nous envisageons les modalités de sa mise en œuvre qui s'annonce difficile, notamment en raison du découpage électoral. La note propose également une simulation des effets électoraux d'une baisse du nombre de députés concomitante à l'introduction d'une dose de proportionnelle. Au total, l'évaluation ex-ante proposée pointe les difficultés et contradictions soulevées par le projet et la distorsion du lien de représentation qui en résulterait.

Mots clefs: Réforme institutionnelle, réforme électorale, Parlement, Assemblée nationale, députés, parlementaires

Résumé exécutif

La note propose une évaluation *ex ante* d'un grand nombre d'aspects du projet d'Emmanuel Macron de réduire d'un tiers le nombre de parlementaires. Elle se focalise sur l'Assemblée pour anticiper les conséquences du passage de 577 à 385 députés.

La première partie passe en revue l'examen de différents arguments soutenant généralement l'idée d'une diminution :

- Dans le temps, le nombre de députés a **cru moins vite** que la population française : + 40% pour les députés, + 62% pour la population depuis 1962.
- Avec 114 000 habitants par député, la France se situe **exactement au niveau de ses voisins** de même taille. Avec un tiers d'élus en moins, le ratio serait de 171 500, ce qui n'a pas d'équivalent au sein des démocraties européennes.
- Nombre d'arguments liant inefficacité de l'Assemblée et nombre d'élus semblent infondés dans la mesure où : d'une part **cette inefficacité ne tient pas au nombre**, d'autre part le nécessaire pluralisme parlementaire fait douter des vertus organisationnelles d'une assemblée plus resserrée.
- Compte tenu de la diversité des charges parlementaires, une baisse d'un tiers du nombre d'élus **ne réduirait pas le budget** dans les mêmes proportions mais sans doute de 20%, soit 100 millions d'euros.
- En réponse à l'idée de redéployer les économies réalisées en les affectant aux collaborateurs parlementaires notamment, la comparaison fait apparaître que l'Assemblée nationale dispose du **3ème budget de l'Union européenne** en valeur absolue (550 millions d'euros environ) et par député (1 million d'euros environ). La baisse d'un tiers des élus placerait l'Assemblée au premier rang d'Europe en ressources par député (1,5 million).

  Différentes enquêtes d'opinion confirment que le projet fait l'unanimité dans l'opinion. Cependant, il ne s'agit **pas d'une priorité** et il s'inscrit dans un contexte de défiance généralisée conduisant plus d'un tiers des Français à questionner les mérites de la démocratie représentative.

La seconde partie de la note s'efforce d'anticiper les modalités pratiques de mise en œuvre du projet dans un contexte marqué par la promesse parallèle d'introduction d'une dose de proportionnelle dans l'élection des députés – dose fixée, dans nos calculs, à un quart de l'assemblée réduite. Plusieurs enseignements peuvent être tirées de nos analyses :

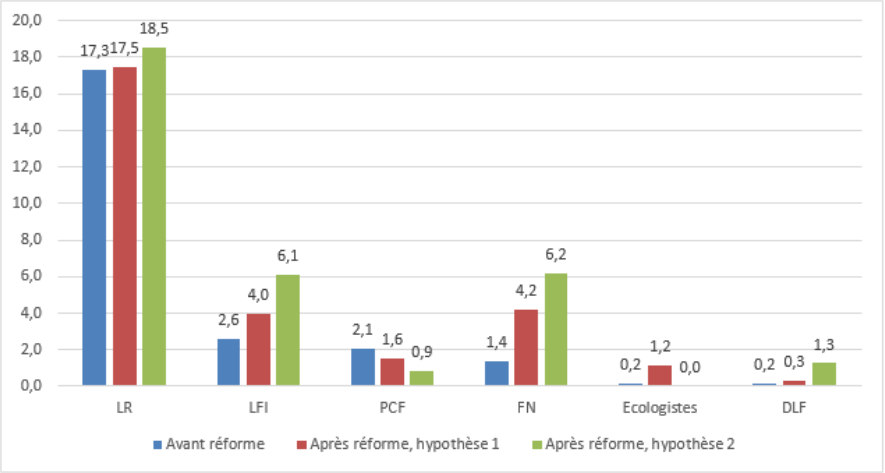
- La concomitance de la baisse d'un tiers du nombre d'élus et de la sélection d'un quart des sièges à la proportionnelle nécessiterait pratiquement de diminuer par deux le nombre de circonscriptions choisissant les députés au scrutin majoritaire uninominal. Un redécoupage important et généralisé s'imposerait donc. La tranche d'obtention d'un député serait au niveau de **230 000 habitants** contre 125 000 aujourd'hui.

- Si des circonscriptions courant sur deux départements ne sont pas créées, cet important redécoupage conduirait, selon le sort des territoires non métropolitains, à ce **que 35 à 49 départements n'aient plus qu'un seul député**. Il en résulterait une inégalité accrue quant à la possibilité pour les électeurs soutenant de petites formations de les élire selon la taille du département où ils vivent.

- L'augmentation de la taille des circonscriptions augmenterait par ailleurs la prime majoritaire. Nous avançons une estimation des effets de cette prime en faisant l'hypothèse d'une fusion deux à deux des circonscriptions limitrophes d'un même département, sur la base des résultats électoraux du premier tour des législatives de 2017. Dans la perspective d'une division par deux des circonscriptions au scrutin majoritaire, la baisse d'effectifs des groupes d'opposition (dont les membres ont été élus en dépit de candidats LREM) serait de 52 % pour LR (sans les constructifs), 67 % pour le FN, 69 % pour LFI et 72 % pour le PCF. **La prime majoritaire ne s'effectuerait donc pas au détriment de LR mais des autres formations.** Le résultat indique en outre que les choix de découpage auront une conséquence cruciale sur la représentation du FN, de LFI ou du PCF.

- **La prime majoritaire induite par la réduction du nombre de circonscriptions ne viendrait pas annuler les effets escomptés de l'introduction d'une dose de proportionnelle.** Cependant, elle réduirait tout de même ces effets dans une mesure dépendant de l'ampleur et des modalités de cette dose de proportionnelle. Nos calculs, fondés sur un second bulletin de vote à la proportionnelle dans une circonscription unique choisissant 96 élus donnent les projections suivantes :

Evolution de la composition de l'Assemblée par parti en cas de baisse d'un tiers du nombre de députés et d'introduction de la proportionnelle pour un quart d'entre eux (% de sièges)



Note : pour les LR, les députés constructifs ne sont pas pris en compte ; les députés socialistes n'ont pas pu être pris en compte, la plupart d'entre eux ayant été élus grâce à l'absence de candidats LREM ; hypothèse 1 = vote à la proportionnelle comme au premier tour des législatives 2017 ; hypothèse 2 = vote à la proportionnelle comme au premier tour de la présidentielle 2017.

- Enfin, la note passe en revue les effets néfastes d'une baisse du nombre de parlementaires sur le fonctionnement des assemblées. Ils concernent : a) la hausse du **seuil de saisine du Conseil constitutionnel** si la Constitution n'est pas changée (10 à 15%) ; b) la possibilité que de vastes circonscriptions **n'accaparent le temps**, l'attention et les ressources des parlementaires ; c) l'effet mécanique d'un agrandissement des circonscriptions sur une **moindre diversité des profils des élus** ; d) les déséquilibres constitutionnels qui résulteraient d'une diminution différenciée entre l'Assemblée et le Sénat.

En conclusion, la note souligne les incertitudes et contradictions d'une réforme plus soucieuse de l'efficacité parlementaire que de la **qualité représentative** des assemblées. Le surcroît d'efficacité qu'entraînerait la réforme n'a rien de certain. En revanche, elle distendrait un lien représentatif déjà fragile entre électeurs et parlementaires.

Introduction

Dans son discours devant le Parlement réuni en Congrès, le 3 juillet 2017, le président Macron a confirmé son intention de proposer une réduction du nombre de parlementaires :

« Je n'ignore rien des contraintes qui pèsent sur vous. Le manque de moyens, le manque d'équipes, le manque d'espace contrarient en partie les impératifs d'efficacité que je vous soumets. Pour cela, il est une mesure depuis longtemps souhaitée par nos compatriotes qu'il me semble indispensable de mettre en œuvre : la réduction du nombre de parlementaires. Un Parlement moins nombreux, mais renforcé dans ses moyens, c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés, plus nombreux. C'est un Parlement qui travaille mieux.

C'est pourquoi je proposerai une réduction d'un tiers du nombre de membres des trois assemblées constitutionnelles. Je suis convaincu que cette mesure aura des effets favorables sur la qualité générale du travail parlementaire. Les Français, pour leur majeure partie, en sont également certains. Cette réforme indispensable, qui devra être conduite en veillant à la juste représentation de tous les territoires de la République – hexagonaux et ultramarins – n'a pas pour but de nourrir l'antiparlementarisme ambiant, bien au contraire. Elle vise à donner aux élus de la République plus de moyens et plus de poids. »[1]

Deux arguments pointent dans ce développement. Celui de l'efficacité d'abord. Un parlement moins nombreux serait plus efficace en se libérant des coûts résultant prétendument de sa surpopulation (un manque d'espace et de fluidité sont évoqués) et en réaffectant des ressources, s'agissant notamment des collaborateurs. Celui du soutien de l'opinion ensuite, rappelé à deux reprises, dont on sait, par ailleurs, le niveau de défiance général vis-à-vis du Parlement. Ce faisant, le président reconnaît également deux risques associés à cette réforme – l'antiparlementarisme et les déséquilibres de représentation – auxquels il dit être attentif.

L'objectif de cette note est de procéder à une évaluation *ex-ante* du projet en testant les différents arguments soulevés par le président et en mettant en lumière d'autres aspects[2]. Notre analyse emprunte en l'espèce au droit, à travers le rappel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, à la sociologie

[1] *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires, Compte rendu intégral,* lundi 3 juillet 2017, p. 6.

[2] Nous remercions Guillaume Tusseau pour sa relecture et ses commentaires.

électorale et à la sociologie parlementaire, afin d'étudier le design institutionnel. Nous utilisons des comparaisons avec d'autres pays pour questionner les justifications de la réforme, mais aussi pour tenter d'en saisir les potentialités par rapport à la situation actuelle. Ce croisement de perspectives vise à dépasser une approche purement quantitative de la question. Loin de se limiter à la question du nombre, qui n'est paradoxalement jamais questionnée intrinsèquement dans la proposition de réforme, il s'agit de questionner la justification d'une réduction du nombre et ses conséquences - non d'estimer un « nombre d'or » de parlementaires.

En ce sens, la réduction du nombre de parlementaires fait partie du processus actuel de refonte globale du système représentatif en France, amorcée avec l'interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur en 2014[3]. Ainsi, nous a-t-il paru nécessaire de prendre en compte, sans l'étudier précisément et spécifiquement, l'introduction d'une dose de proportionnelle, annoncée au Congrès par le président, en ce qu'elle participe à cette dynamique générale et influe sur la composition de l'Assemblée nationale en particulier.

Nous envisageons la réforme annoncée sur l'ensemble de ses paramètres en nous concentrons sur l'Assemblée nationale, plutôt que sur le Sénat, même si certains des développements sont pertinents pour les deux assemblées. Notre approche consiste en une approche critique des justifications de la réforme. Il s'agit de déterminer en quoi et dans quelle mesure celles-ci s'avèrent pertinentes par rapport aux objectifs avancés par les tenants de la réforme. Pour cela, nous étudions, d'abord, les différents arguments soutenant la réforme, avant d'évaluer ses conséquences potentielles.

1. Des arguments plutôt infondés

L'adhésion à la réduction du nombre de parlementaires est partagée à droite et à gauche, seul Benoit Hamon (Parti socialiste) s'étant prononcé contre durant la campagne électorale de 2017[4]. Il a été rejoint, depuis, par Jean-Luc Mélenchon ainsi que le Parti communiste. Le leader de la France Insoumise a notamment déclaré en réponse au discours d'Emmanuel Macron : « Vous

[3] Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.
[4] *Le Monde* 15 avril 2017.

n'avez pas trop de *députés*. Faites attention à la démagogie antiparlementaire ! »[5]. Néanmoins la réduction du nombre de députés rencontre un écho positif dans les médias et chez la grande majorité des acteurs politiques. Elle a, par exemple, été proposée, dans des proportions similaires, par le rapport Bartolone Winoch de 2016[6]. Quatre types principaux d'arguments soutiennent cette réforme.

1.1. « La France a un nombre record de députés »

Si ce point n'est pas explicité par le président Macron, il est souvent mis en avant par les partisans d'une baisse du nombre de parlementaires. La comparaison dans le temps indique, d'abord, que le nombre de députés a baissé au début de la V^e^ République puis a augmenté en passant de 579 en 1959, 482 en 1962, 490 en 1973, 491 en 1978 et 577 depuis 1986. Cependant, la baisse du nombre de députés en 1962 est la conséquence des accords d'Évian, signés le 18 mars 1962, et du référendum d'autodétermination du 1^er^ juillet 1962. Aussi, cette baisse correspond à la suppression des députés élus dans les départements algériens et sahariens, à compter du 4 juillet 1962[7]. Il ne s'agit donc pas d'une volonté de diminuer le nombre de députés. Plus généralement, on constate que la part relative des députés au sein de la population a eu tendance à diminuer ces cinquante dernières années. Comme le fait remarquer Jaaidane Touria, depuis 1962, la population a cru de 62% contre 40% pour les députés[8]. Par conséquent, alors qu'un député représentait en moyenne 95 400 habitants en 1962, le ratio est de 116 441 au 1^er^ janvier 2018.

La comparaison avec plusieurs pays européens montre que la France est dans une situation proche de celle de ses voisins pour le ratio habitants par député. Pour que les comparaisons soient valables, il est nécessaire de considérer les pays proches en termes de population. Logiquement, le ratio habitants par député est plus faible dans les pays moins peuplés. Le tableau 1 présente la

[5] *Le Monde*, 4 juillet 2017. Par ailleurs, la position de Jean-Luc Mélenchon pendant la campagne présidentielle n'était pas clairement exprimée. Son programme contenait la suppression du Sénat ce qui reviendrait, *in fine*, à diminuer le nombre de parlementaires, mais sans que les objectifs poursuivis soient identiques.

[6] Claude Bartolone et Michel Winock, *Refaire la démocratie*, Vincennes, éd. Thierry Marchaisse, 2016.

[7] Ordonnance n°62-737 du 3 juillet 1962, relative au mandat des députés et sénateurs élus dans les départements algériens et sahariens.

[8] Jaaidane Touria, « Économie de la représentation nationale et rémunération des parlementaires français », *Revue d'économie politique*, 2017/5, vol. 127, p. 913-956.

population et le nombre de députés de différents pays européens.

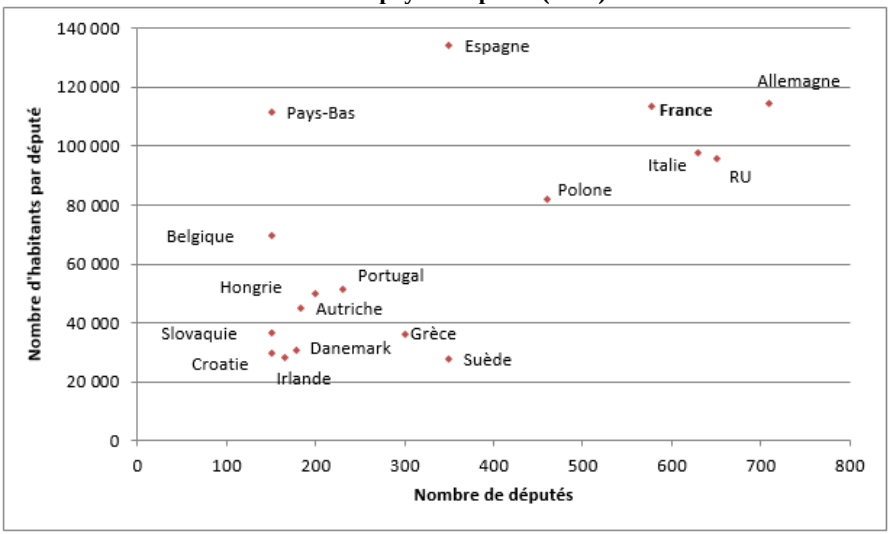
Tableau 1. Population et nombre de députés de différents pays européens

Pays	Population (Nombred'Habitants)	Nombre de Députés	Nombre d'Habitants/Député
Croatie	4 483 804	151	29 694
Irlande	4 670 976	166	28 138
Slovaquie	5 483 088	150	36 554
Danemark	5 529 888	179	30 893
Autriche	8 221 646	183	44 927
Suède	9 723 809	349	27 862
Hongrie	9 919 128	199	49 845
Belgique	10 449 361	150	69 662
Grèce	10 775 557	300	35 919
Portugal	11 858 764	230	51 560
Pays-Bas	16 730 632	150	111 538
Pologne	37 748 288	460	82 061
Espagne	47 021 031	350	134 346
Italie	61 482 297	630	97 591
Royaume-Uni	62 348 447	650	95 921
France	65 630 692	577	113 745
Allemagne	81 147 265	709	114 453

Données: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), *Unified Database*; Réalisation et mise à jour en novembre 2017 : Thomas Ehrhard et Olivier Rozenberg

Le graphique 1 présente ces mêmes données.

Graphique 1. Nombre de députés et ratio habitants par député dans les pays européens (2018)



Réalisation : Thomas Ehrhard et Olivier Rozenberg

Du graphique ci-dessus, on constate que la France est dans la moyenne des pays européens de taille comparable. Elle possède même moins de députés que le Royaume-Uni et l'Italie malgré une population supérieure. Si la France réduisait d'un tiers le nombre de députés, le nouveau ratio serait de 171 500 habitants par député – soit un niveau sans équivalent en Europe actuellement.

Le cas de l'Allemagne mérite quelques précisions compte tenu du nombre record de députés du Bundestag suite aux élections législatives de 2017. La chambre basse comporte *a minima* 598 sièges répartis à la proportionnelle selon un mode de scrutin complexe puisque les électeurs disposent de deux bulletins votes, l'un uninominal et l'autre de liste. Compte tenu des écarts éventuels entre la réparation proportionnelle et le vote uninominal et du mécanisme de compensation existant, le nombre total de députés élus varie à chaque élection : 603 en 2002, 614 en 2005, 622 en 2009, 630 en 2013 et 709 en 2017. Le niveau inédit de députés atteint en 2017 résulte d'une réforme électorale de 2012, adoptée dans le consensus, au terme de laquelle la composition finale de la chambre doit refléter exactement le bulletin de vote

pour une liste (si elle a dépassé 5% nationalement)[9]. Auparavant, les partis qui obtenaient plus de sièges via le bulletin uninominal que le vote à la proportionnelle bénéficiaient d'un surcroît d'élus par rapport au second vote – ce n'est plus le cas aujourd'hui ce qui contribue à l'augmentation du nombre total de députés[10]. Cette évolution n'a pas provoqué, jusqu'à présent, de remise en cause du modèle chez nos voisins allemands. Seul l'ancien président du Bundestag, Norbert Lambert, souhaitait limiter le nombre de sièges à 630 députés maximum – loin des 385 envisagés par Emmanuel Macron – mais il a échoué[11]. Parmi les six groupes représentés au Parlement, seule l'extrême droite d'*Alternative für Deutschland* mentionne dans son programme la baisse du nombre de parlementaires[12].

En Italie et au Royaume-Uni, une baisse du nombre de parlementaires a été envisagée récemment mais des proportions moindres que celles du projet annoncé ou sous des modalités spécifiques. Au Royaume-Uni, la baisse du nombre de membres des Communes de 650 à 600 a été envisagée en 2013 mais a été abandonnée faute du soutien des Lib-dem, membre de la coalition gouvernementale[13]. Cette évolution aurait ainsi concerné 8 % des effectifs de la chambre. Le projet est reporté à septembre 2018 et nécessite le vote d'une loi. En Italie, la baisse du nombre de parlementaires s'est heurtée par deux fois à l'opposition population. Le projet de Silvio Berlusconi de réduire de 630 à 518 le nombre de députés – soit 18% - (et 315 à 252 pour les sénateurs) fut rejeté par référendum en 2006[14]. Dix ans plus tard, la réforme drastique du Sénat envisagée par Matteo Renzi se serait traduite par une diminution importante du nombre de sénateurs (de 315 à cent), parallèle à la révision de leur mode de sélection, rémunération et attributions. Repoussé par référendum en décembre 2016, le projet n'envisageait pas de diminuer le nombre de membres de la chambre basse.

[9] Ce qui n'était pas le cas de l'AfD et des libéraux en 2013 ce qui explique l'augmentation limitée.
[10] Dans la mesure où les gagnants du vote uninominal sont élus quoiqu'il arrive.
[11] www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-lammert-will-die-zahl-der-mandate-begrenzen-1.2948017
[12] "Nous voulons également une réduction significative des quelques 2 500 parlementaires en Allemagne, ainsi que leur bureaucratie. Un député du Bundestag représente environ 128 000 habitants, aux États-Unis le ratio est de 1 à 600 000. Nous voulons une réduction des près de 700 membres du Bundestag à moins de 500." (Source: Wahlprogramm der Alternative für Deutschland, www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/06/2017-06-01_AfD-Bundestagswahlprogramm_Online-fassung.pdf, p. 10). Merci à Valentin Krelinger pour ces informations et la traduction.
[13] http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05929
[14] Merci à Giovanni Piccirillli pour ces informations.

Les États du monde les plus peuplés présentent des ratios plus élevés que la France. Un membre de la Chambre des représentants américains compte en moyenne pour 747 000 habitants, le record étant établi par le *Lio Sabha* indien avec un élu pour près de 2 444 037 d'habitants. Cependant, ces comparaisons sont faiblement pertinentes[15]. D'une part, tous ces Etats ne sont pas des démocraties et, d'autre part, leur organisation fédérale implique une représentation législative aux niveaux des États fédérés. Les citoyens sont donc doublement représentés, à l'échelle de leur État et à celle de la Fédération, ce qui altère la valeur à accorder à ces ratios ne retenant qu'un type de représentation. Par exemple, aux États-Unis, s'il n'y a que 535 membres du Congrès des États-Unis, il y a au total 7 383 *legislators* dans les parlements fédérés.

1.2. « Le Parlement serait plus efficace »

Le deuxième argument concerne l'efficacité du Parlement, un point central dans les propos du président Macron : la réduction entrainerait une meilleure efficacité, « un travail plus fluide » et un « Parlement qui travaille mieux ». La réduction génèrerait une plus grande qualité du travail parlementaire qui revaloriserait donc le Parlement et le pouvoir législatif.

Une remarque liminaire est utile concernant cet argument tant son manque de définition et de précision rend malaisé sa discussion. En effet, le « meilleur travail » et l'« efficacité » d'un parlement[16] peuvent recouper des réalités diverses et posent donc la question de leur mesure et de leurs critères[17]. Or, ceux-ci ne sont pas indiqués. Pour discuter cet argument nous nous en tenons donc à la logique sous-tendue par cette réforme. La justification de la baisse par « une efficacité renforcée » repose sur deux points : 1) l'idée que le Parlement travaille actuellement de façon inefficace ou que son « efficacité » peut être améliorée et 2) l'idée que cette inefficacité est principalement

[15] Par exemple, en suivant les prescriptions potentielles tirées d'une comparaison avec l'Inde et son ratio habitants par député, cela signifierait que la France devrait compter 27 députés. A l'inverse, si l'on appliquait le ratio français à l'Inde, ce pays devrait compter 11 710 députés.

[16] Cette difficulté n'est pas propre à l'institution « parlement ». Elle est tout autant valable pour d'autres institutions.

[17] S'agit-il du nombre d'heures passées en séance et/ou en commission ? du nombre de lois votées ? du nombre de projets de loi du gouvernement modifiés ? du nombre de questions au gouvernement ou, encore, du nombre d'amendements ? etc. Ces nombres doivent-ils être perçus positivement ou négativement selon qu'ils sont élevés ou faibles ?

provoquée par sa surpopulation, directement (manque de places) ou indirectement (manque de moyens).

Ce dernier point trouve une résonnance particulière dans le contexte de la fin du cumul des mandats : si les parlementaires peuvent se consacrer entièrement à leur mandat alors il n'y a pas lieu de conserver un nombre identique à celui de l'époque du cumul. En ce sens, si le nombre de 577 pouvait être acceptable pour pallier, en quelques sortes, les présences parfois réduites, ce nombre ne serait plus nécessaire, ni justifiable, avec des députés « à temps plein » à l'Assemblée. Comme le déclarait le politiste Frédéric Sawicki en 2015 : « […] une fois que l'interdiction du cumul des mandats sera appliquée, je ne vois pas très bien à quoi pourront servir 577 députés »[18].

Nous questionnons cet argument en distinguant d'une part le diagnostic de « l'inefficacité du parlement » et, d'autre part, les effets escomptés d'une réduction du nombre d'élus.

1.2.1. L'Assemblée nationale est-elle inefficace ?

L'argument du manque de fluidité et d'efficacité, formulé par un président en exercice, évoque immanquablement l'opposition constitutionnelle entre les différents pouvoirs. Il est dans la nature du pouvoir exécutif d'être pressé et de concevoir le parlement comme un frein procédural à son action. De nombreux discours du président Hollande sous le quinquennat précédent, pointant du doigt la lenteur et l'inadaptation du temps parlementaire à la vie politique actuelle, en attestent. Mais, le sentiment d'inefficacité exprimé par l'exécutif ne résulte-t-il pas plus généralement de la place du parlement dans la procédure ? À cet égard, la comparaison conduit à relever que le Parlement français travaille, pour l'essentiel, comme ses voisins, notamment s'agissant de l'examen de la loi. De nombreuses thèses de droit comparé en ont nettement apporté la démonstration ces dernières années[19]. L'inefficacité, si elle existe, serait donc partagée par-delà les pays et, par-là, de nature structurelle.

[18] Claude Bartolone et Michel Winock, *op. cit*, p. 135.

[19] Mauguin Helgeson M. (2006) *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz ; Nantois C. de (2010) *Le député : une étude comparative (France, Royaume-Uni, Allemagne)*, Paris, L.G.D.J. ; Vintzel C. (2011) *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz.

Il est certes possible d'admettre que le Parlement légifère de façon relativement inefficace. Contrairement aux attentes des promoteurs de la révision constitutionnelle de 2008, le nombre d'amendements déposés en séance n'a baissé ni à l'Assemblée ni au Sénat. La réévaluation des commissions dans la procédure législative, pour réelle qu'elle soit, n'a pas aspiré les activités de séance – elle contribue plutôt à ajouter *de facto* une lecture lors de la procédure. Pour des questions de publicité, d'opportunité politique ou de tactique procédurale, parlementaires et ministres tendent à rejouer le « match » de la commission en séance[20]. On le voit, ces difficultés sont sans rapport direct avec le nombre de parlementaires. Elles relèvent essentiellement d'autres dynamiques à la fois constitutionnelles et politiques. Plus généralement, on pourrait lister différentes pistes de renforcement du rôle du Parlement – notamment en matière de contrôle budgétaire[21] – pouvant être mises en œuvre à nombre d'élus constants mais ayant, du point de vue de l'exécutif, le désavantage de modifier l'équilibre des pouvoirs.

1.2.2. Une baisse du nombre de parlementaires garantirait-elle un surcroit d'efficacité ?

Notons, d'abord, sans ironie, que l'observateur de l'hémicycle et des réunions de commission a rarement l'impression d'une surpopulation parlementaire – même si la présence est plus importante à l'Assemblée depuis juillet 2017. L'hémicycle ou les salles de commission sont dimensionnées pour accueillir le nombre actuel d'élus. Depuis les années 1960 et jusqu'à aujourd'hui, l'Assemblée a fait l'acquisition de différents bâtiments dans le quartier où elle siège permettant à chaque député de jouir, *a minima*, d'un bureau personnel.

Plus fondamentalement, l'argument d'une meilleure efficacité de groupes de taille restreinte est sans doute pertinent en vue de la réalisation de tâches précises. Qu'il s'agisse de légiférer ou de contrôler, de discuter des amendements ou d'auditionner, les groupes humains de taille réduite sont plus à même de mener à bien ces tâches que les collectifs de plusieurs centaines de membres. Cette règle de sociologie des organisations se retrouve dans les commissions parlementaires dont les compétences ont été développées au

[20] Olivier Rozenberg et al., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? » *Sciences Po Débat du LIEPP n°3*, 2017.
[21] Marc Marienval, « Modification de la composition du Parlement : quels enjeux ? », *L'Assemblée de demain. 30 propositions pour moderniser le Parlement*, Fondation Jean Jaurès, 2017, p. 34-40.

début du XX[e] siècle et sont devenues décisives depuis 2008[22] dans l'examen de la loi. Le travail parlementaire est lui aussi très largement divisé et individualisé comme l'illustre, par exemple, le cas les rapports sur les projets ou propositions de loi qui sont réalisés par un parlementaire. S'il est difficile, en réalité impossible, de délibérer à 577, la situation serait-elle meilleure avec 385 députés ? L'échange d'arguments se déroule en réalité déjà essentiellement en commission. À cet égard, les effectifs importants des commissions[23] pourraient laisser penser, au premier abord, que le débat y est difficile. Cependant, l'observateur averti du travail en commission sait que le débat ne se déroule pas concrètement entre *tous* les membres. L'échange d'arguments connait des logiques politiques (en fonction des groupes d'appartenance par exemple), se fait en fonction des spécialités et de l'expertise de chacun des députés selon les textes et se déroule aussi parfois en dehors des commissions. Toutefois, en considérant malgré tout que le nombre pourrait être un frein au débat, cette situation ne pose-t-elle pas davantage la question d'une augmentation du nombre des commissions et d'un redécoupage de leur périmètre ? D'autant plus quand on sait, par exemple, que la commission des lois de l'Assemblée est compétente au fond pour près de la moitié des projets de loi – hors accords internationaux.

Les études de science politique comparée indiquent par ailleurs que la durée de la procédure législative dépend principalement des fondamentaux de la relation entre exécutif et législatif. Les démocraties de consensus prennent leur temps pour légiférer (plus d'un an en Suisse ou aux Pays-Bas), les démocraties majoritaires sont plus rapides (5 à 6 mois en France ou au Royaume-Uni) et les démocraties dites illibérales pratiquent l'examen éclair (un mois en Hongrie)[24]. Dans le détail, la faculté de la majorité à limiter les procédures anti-obstructions de l'opposition constitue un enjeu déterminant de cette course au temps[25]. Le nombre de parlementaires (à l'inverse du

[22] Olivier Rozenberg, « Un petit pas pour le Parlement, un grand pour la Vème République », *LIEPP Working Paper*, 61, 2016.

[23] Jusqu'à 73 membres à l'Assemblée.

[24] Source : Claude Bartolone et Michel Winock, *op. cit.*, p. 120.

[25] Döring H. (1995) « Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda », in H. Döring, dir., *Parliaments and Majority rule in Western Europe,* New York, St. Martin Press, p. 223-246 ; Tsebelis G. (2004) « Veto Player and Law Production », in H. Döring, M. Hallerberg, dir. (2004) *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe,* Aldershot, Ashgate, p. 169-200.

nombre d'assemblées[26]) ne ressort pas comme une variable déterminante aux yeux des analystes. Les études comparées indiquent certes que la taille des assemblées constitue, toute chose égale par ailleurs, un facteur déterminant de la capacité de l'exécutif à maîtriser la procédure parlementaire. Qu'il s'agisse de l'initiative législative, du droit d'amendement et des procédures de clôture de la discussion, les petites assemblées sont, tendanciellement, mieux loties[27]. Cependant, le seuil se situerait autour de 200 membres – bien moins que celui envisagé par le président Macron.

L'idée qu'une baisse du nombre de parlementaires permettrait aux citoyens et journalistes de mieux les surveiller et, par-là, de les inciter à agir ne semble pas plus en capacité de répondre à cet enjeu. La taille des organisations n'est certes pas sans rapport avec le problème dit du passager clandestin : il est plus facile de masquer un défaut d'investissement dans les grandes structures. Les membres d'un parlement feraient, par hypothèse, l'objet d'une attention forte s'ils n'étaient que deux. Néanmoins, ce raisonnement trouve ses limites dans le cas présent. La possibilité pour les citoyens et journalistes de contrôler l'activité de l'ensemble des élus n'est pas fondamentalement différente selon qu'ils sont 577 ou 385, l'ordre de grandeur reste proche.

Enfin, la réduction du nombre de députés « pour une meilleure efficacité » pourrait influer négativement sur la dimension multifonctionnelle du parlement. Les parlements légifèrent ; contrôlent ; évaluent ; représentent ; contribuent, par des voies formelles et informelles, à faire circuler l'information entre le haut et le bas de la société. Ils produisent des rapports écrits et offrent différents types de performances. Ils sont l'objet de pressions de groupes d'intérêt et les relaient au sein de l'administration. L'argument d'une meilleure efficacité produit par une baisse des effectifs doit donc être pensé par rapport à cette multitude de rôles. Un Parlement plus resserré servirait-il mieux chacune de ces tâches ? Ne privilégierait-il pas certaines d'entre elles au détriment d'autres ? L'efficacité attendue dans un domaine – par exemple la législation – ne risque-t-elle pas de produire des effets contraires dans un autre – par exemple la représentation ? À cet égard, il faut relever que l'efficacité attendue d'une baisse du nombre repose sur le souci d'une meilleure

[26] Tsebelis G., Money J. (1997) *Bicameralism*, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
[27] Taylor A.J. (2006) 'Size, Power, and Electoral Systems: Exogenous Determinants of Legislative Procedural Choice', *Legislative Studies Quarterly*, 31:3, p. 323–45.

intégration des composants de petites organisations, les petits groupes étant plus à même de générer une cohésion entre leurs membres. « *Small is beautifull* » dans la mesure où une dimension humaine permet l'interconnaissance, limite la démobilisation et crée une identité collective. Il est douteux, pourtant, que le raisonnement vaille pour un parlement. La liste des différentes fonctions des assemblées vient en effet rappeler que ce sont avant tout des institutions du pluralisme. À la différence des *working groups* des entreprises, les parlements sont nécessairement divisés – cette division offrant une expression des désaccords sociaux[28]. L'objectif d'y produire un « esprit d'équipe » par la limitation des effectifs peut donc sembler paradoxal face aux fonctions des Parlements et potentiellement défavorable au pluralisme qui doit s'y exprimer.

1.3. « Le Parlement économiserait de l'argent »

Le troisième type d'argument repose sur des considérations économiques quant au coût du Parlement, dans un contexte marqué par l'efficience et la diminution des dépenses publiques. La réduction du nombre de députés prend, en ce sens, les traits de l'exemplarité. Pour le président de la République les économies générées par la baisse du nombre d'élus devraient être affectées au Parlement ainsi « renforcé dans ses moyens ». Les parlementaires pourraient, par exemple, « s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux ». L'argument soulève ainsi deux questions : 1) La baisse du nombre de parlementaires permettrait-elle d'économiser des ressources ? et 2) Le Parlement souffre-t-il d'un manque de ressources financières ?

1.3.1. La baisse du nombre de parlementaires permettrait-elle d'économiser des ressources ?

L'un des arguments en faveur de la réforme est les économies qu'elle engendrerait. Outre les arguments liés « au coût de la démocratie » qui pourraient être développés, nous avons cherché à estimer les économies potentielles résultantes de la réduction du nombre de députés. Pour cela, nous nous sommes basés sur les lois de finances des années 2014 à 2017 qui comprennent les détails du budget de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les budgets des chambres comportent différentes lignes budgétaires. Dans le tableau ci-dessous, nous indiquons les montants des charges parlementaires, soit celles

[28] Kari Palonen, "Parliament/Parliamentarism", *The Encyclopedia of Political Thought,* Edited by Michael T. Gibbons, 2015, John Wiley & Sons.

liées au « coût » des députés[29]. Nous avons ensuite calculé le nouveau montant et les économies réalisées, dans l'hypothèse d'une baisse d'un tiers du nombre de députés.

Tableau 2. Part des charges parlementaires dans le budget de l'Assemblée nationale et projections avec la réforme

Année	Budget global (en millions d'euros)	Charges Parlementaires	% des charges sur le budget total	Projection des charges parlementaires avec une réduction d'un tiers	Projection des économies réalisées par la réduction d'un tiers
2014	517 892 573	295 306 285	57,0	196 870 857	98 435 428
2015	518 426 787	294 211 577	56,8	196 141 051	98 070 526
2016	517 429 625	295 509 371	57,1	197 006 247	98 503 124
2017	549 648 098	324 553 648	59,0	216 369 098	108 184 550

Source: www.performance-publique.budget.gouv.fr ; réalisation : Thomas Ehrhard et Olivier Rozenberg

Le tableau vient rappeler que le coût des députés ne correspond pas au coût de l'Assemblée nationale. Les charges parlementaires représentent moins de 60% du budget global de l'Assemblée nationale. Aussi, la réduction d'un tiers du nombre de parlementaires serait sans effet direct sur la plupart des autres dépenses, par exemple, sur les charges du personnel de l'Assemblée nationale, représentant environ 175 millions d'euros chaque année. Plus généralement, il est possible d'affirmer que le coût marginal d'un député supplémentaire est nettement décroissant dans la mesure où l'infrastructure et le personnel permanent (qui a un statut de fonctionnaire) ne peuvent pas immédiatement faire l'objet de coupes directes.

Dans l'hypothèse d'une réduction d'un tiers des charges parlementaires, on constate ainsi que les économies réalisées seraient de l'ordre de 100 millions d'euros par an – soit environ 20% du budget de l'Assemblée. Les économies réalisées sont résiduelles par rapport au budget global de l'État, d'environ 300 milliards d'euros de dépenses. Elles représentent 0,03% du budget de l'État. Il est cependant indéniable que cette réduction aurait un caractère symbolique fort – même si le redéploiement de crédit envisagé par E. Macron en amoindrirait la portée.

1.3.2. Le Parlement souffre-t-il d'un manque de ressources financières ?

Le président Macron ne propose certes pas de réduire le nombre de parlementaires pour combler la dette du pays mais pour pallier le manque de

[29] Notamment le salaire et les retraites des parlementaires.

moyens du Parlement. Une analyse comparée permet d'évaluer la pertinence de cette « solution ». Si l'on compare dans le temps, le budget de l'Assemblée nationale a fortement augmenté au fil des décennies. En euros constants, le budget était de 74,51 millions en 1952 contre 530,43 en 2015[30]. Cette augmentation reste cependant limitée en regard de celle de la richesse nationale ou des dépenses publiques comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 3. Évolution de différents postes en attribuant la valeur 100 à 1960

	PIB	Dépenses publiques	Budget Assemblée nationale
1988	1977	1393	342
2015	4691	7591	385

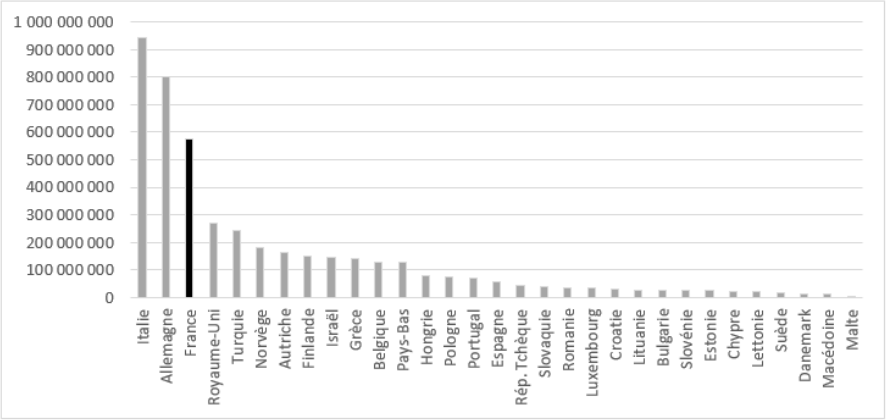
Source : PIB et dépenses publiques : Christine André et Robert Delorme, « Le Budget de l'État », *Cahiers français*, 261, 1993 et OCDE ; Assemblée : questure de l'Assemblée.

Le montant annuel de l'indemnité parlementaire, indexé sur les plus hauts salaires de la fonction publique, connaît une baisse progressive depuis la fin des années 1970[31]. Il est passé d'environ 110 000 euros par an à 80 000 aujourd'hui. L'augmentation du budget de l'Assemblée n'a pas servi à mieux payer les députés mais à acquérir des bâtiments (notamment le 101 en 1968), à recruter des fonctionnaires parlementaires (693 en 1965, 1275 en 2015) et à doter les députés de un (1976) puis deux (1980) puis trois (1995) collaborateurs.

Si l'on compare le budget des parlements dans le monde, l'Assemblée nationale et le Sénat sont bien dotés. Les parlementaires français ont un niveau de rémunération proche, en valeur absolue, à celui de leurs voisins[32]. Si l'on compare leur revenu au PNB par habitant, le ratio est de 2,34 en France, 2,27 au Royaume-Uni et 2,63 en Allemagne, soit une situation intermédiaire entre l'Italie (4,23) et l'Espagne (1,31). S'agissant du budget total de l'Assemblée, les graphiques suivants comparent les budgets des chambres basses (ou monocamérales) de parlements européens au milieu des années 2010.

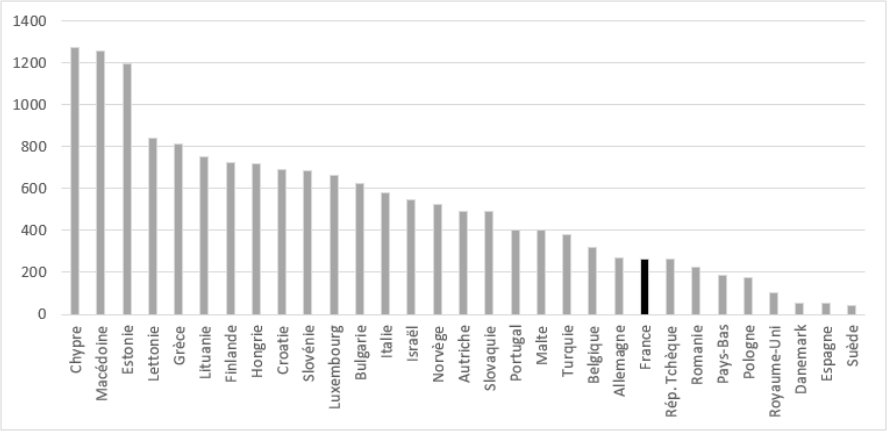
[30] Source : Questure de l'Assemblée nationale.
[31] Jaaidane *Touria*, art. cit.; MAUSE K. [2014], "Self-serving legislators ? An analysis of the salary setting institutions of 27 EU parliaments", *Constitutional Political Economy*, 25: 154-176.
[32] Source: http://www.thejournal.ie/politicians-salaries-europe-ireland-3149607-Dec2016/

Graphique 2. Le budget des chambres basses (ou monocamérales) de parlements européens au milieu des années 2010 (euros)



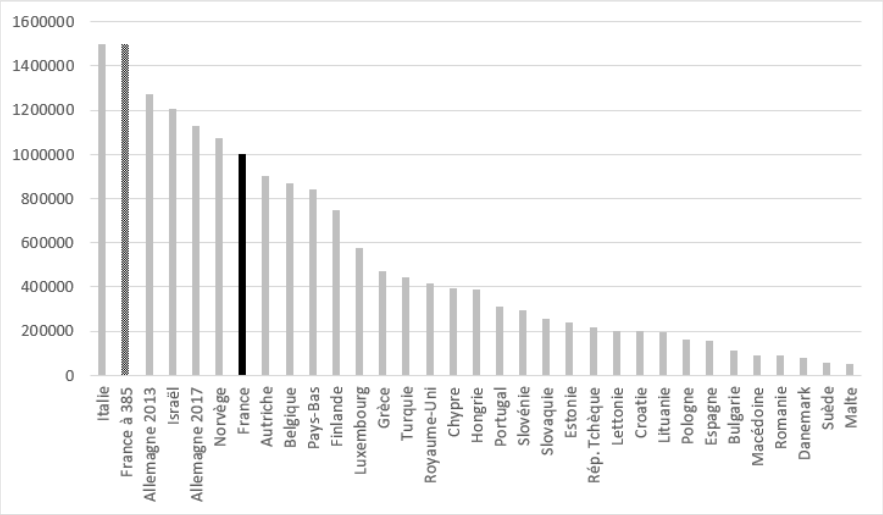
Source: Rozenberg O., Tsaireli E. (2016) *Vital Statistics on European Legislatures.* http://statisticslegislat.wixsite.com/mysite

Graphique 3. Le budget des chambres basses (ou monocamérales) de parlements européens au milieu des années 2010 pondéré par le PIB du pays



Source : Rozenberg O., Tsaireli E., op. cit. et OCDE

Graphique 4. Le budget des chambres basses (ou monocamérales) de parlements européens au milieu des années 2010 pondéré par le nombre d'élus



Source : Rozenberg O., Tsaireli E., op. cit.
Note : France 385 = Assemblée nationale avec une baisse d'un tiers des effectifs

Les trois graphiques fournissent des résultats contrastés quant aux moyens de l'Assemblée nationale. L'Assemblée a le troisième budget d'Europe, derrière l'Allemagne et l'Italie. Si l'on rapporte ces dépenses à la richesse du pays, la France se situe logiquement parmi les États les moins dépensiers, exactement au même niveau que l'Allemagne. En revanche, si l'on rapporte le budget au nombre total d'élus, la France est le cinquième pays d'Europe avec une moyenne comptable de près d'un million d'euros par député – contre 400 000 par exemple pour la Chambre des Communes. Si le projet de réduction d'un tiers des effectifs était mis en place à budget inchangé, le ratio serait de près de 1 500 000 euros par élu ce qui situerait la France au premier rang des nations européennes avec l'Italie. D'un point de vue comparé global, il semble donc douteux d'affirmer que l'Assemblée nationale manque davantage de moyens que les autres parlements d'Europe.

Les données comparées relatives à l'utilisation de ces ressources pour l'emploi de fonctionnaires parlementaires et de collaborateurs sont présentées au tableau suivant.

Tableau 4. Nombre d'emplois non parlementaires dans des chambres basses européennes au milieu des années 2010

	Fonctionnaires	Fonctionnaires/élu	Collaborateurs
Allemagne	2939	4,1	4564
Royaume-Uni	1779	2,7	-
France	1277	2,2	2138
Italie	1100	1,7	_
Espagne	507	1,5	-

Source : Rozenberg O., Tsaireli E. (2016), *op. cit.*

La France se situe au niveau de ses voisins britannique et italien en termes de personnel parlementaire permanent mais nettement en dessous de l'Allemagne. Avec une baisse d'un tiers d'élus, à effectif administratif constant, le ratio serait encore inférieur au taux allemand avec 3,3 fonctionnaires par élu.

S'agissant des collaborateurs d'élus, les propos de M. Macron mettent en avant l'idée que les économies générées par la baisse du nombre de parlementaires permettraient d'en recruter davantage et d'augmenter leurs compétences en leur offrant une meilleure rémunération. Le modèle du *Congressman* américain, entouré de plusieurs dizaines d'assistants de très haut niveau, est souvent avancé. Le Bundestag présente un exemple moins connu mais tout aussi intéressant de collaborateurs de groupe nombreux et diplômés au sein desquels les docteurs en sciences sociales ou en droit jouissent d'un statut à part[33]. S'il est difficile de comparer des données fiables sur la question, les assemblées françaises semblent se situer dans le groupe des assemblées européennes disposant d'un crédit collaborateur important. Les parlementaires disposent d'une enveloppe de 9 500 euros par mois qu'ils utilisent pour rémunérer entre 3 et 5 assistants, à Paris ou dans leur circonscription, à temps plein ou partiel. Les nombreux travaux de sociologie politique menés sur le sujet en France[34] indiquent que, jusqu'au renouvellement de 2017 en

[33] Baloge, Martin. *Démêler l'écheveau de la représentation politique. L'impôt sur la fortune à l'Assemblée nationale et au Bundestag,* thèse de science politique, Université Paris-1, 2016.
[34] Beauvallet, Willy, « Pour une sociologie des auxiliaires politiques et parlementaires : l'exemple de l'Assemblée nationale » dans *Pratiques de la représentation politique,* ed. A. Mazeaud, 163-178. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014 ; Beauvallet, W., Michon, S. dir. *Dans l'ombre des élus. Une sociologie des collaborateurs politiques*. Lille: Presses du Septentrion, 2017 ; Courty, G., ed. 2005. *Le travail de collaboration avec les élus.* Paris: Michel Houdiard ; Demazière, D.et Le Lidec, P. eds. 2014. *Les Mondes du travail politique : les élus et leur enourage.* Rennes: Presses Universitaires de Rennes ; Fretel, Julien et Meimon, Julien, « Les collaborateurs parlementaires, un vivier pour les cabinets ministériels ? » dans

tout cas, les députés français privilégiaient l'emploi en circonscription de collaborateurs, à hauteur des deux tiers environ. Ces assistants se révèlent en effet des acteurs cruciaux d'entretien de l'éligibilité locale de l'élu dans le cadre du scrutin majoritaire. La fin du cumul pourrait, à cet égard, accentuer la tendance dans la mesure où le travail d'assistance du parlementaire ne peut plus être mené au titre d'un autre mandat. En outre, l'augmentation de la taille des circonscriptions provoquée par la baisse du nombre de députés et l'introduction d'une dose de proportionnelle pourrait, aux yeux de certains députés élus au scrutin majoritaire, rendre d'autant plus nécessaire l'emploi d'assistants en circonscription. Les quelques économies générées par la réforme viendraient en quelque sorte palier les défauts de celle-ci.

La possibilité est donc réelle qu'un surcroit de crédit collaborateur soit affecté au « local », d'autant plus que celui-ci serait agrandi démographiquement et géographiquement. Les groupes parlementaires manquent certes cruellement de conjoncturistes, de juristes ou de géopoliticiens mais il est probable que des ressources supplémentaires servent surtout à recruter des assistants localement voire à entretenir des permanents locaux de parti dans un contexte de professionnalisation précoce de la vie politique qui place le collaborateur en position idoine pour succéder à terme à son employeur[35]. Enfin, la difficile modification de la législation relative aux collaborateurs à l'été 2017, suite à l'affaire Fillon notamment, a montré que les parlementaires entendaient conserver des marges de manouvre dans l'utilisation de leur crédit collaborateurs, dont le recrutement est discrétionnaire. Il serait difficile (mais pas impossible) dans ces conditions de flécher un surcroit de ressources vers un profil de collaborateurs « national » ou de groupe.

1.4. "Les Français soutiennent la réforme"

Le président Macron rappelle à deux reprises dans son discours au Congrès que les Français soutiennent la réforme. Les études réalisées en apportent la confirmation. Un sondage réalisé par Ifop en avril 2017, juste avant le premier tour de la présidentielle, indique que l'idée rassemble 93% des électeurs, sans distinction entre ceux d'E. Macron (97%) ou de François Fillon

Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif, eds. J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy et S. Mouton, 527-551. Paris: Presse de Sciences Po, 2015 ; Le Lidec, Patrick. « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du travail*, 2008, n°50, p. 147-168.

[35] Boelaert, Julien, Michon, Sébastien et Ollion, Etienne, *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*. Paris: Raisons d'agir, 2017.

et Marine Le Pen (95%)[36]. La même enquête situait le souhait d'interdiction du cumul des mandats, un peu en dessous, avec 84% de soutien. Parmi onze propositions de réforme testées par l'institut, la baisse du nombre de parlementaires est citée en premier par un quart de l'échantillon – cinq points devant le fait de « limiter les risques de corruption des responsables politiques ». En octobre 2017, une nouvelle enquête d'opinion a confirmé le soutien de 86% des personnes interrogées à la baisse du nombre de parlementaires[37]. A nouveau, cet enjeu recueille le plus de soutien parmi les réformes institutionnelles proposées. Les sympathisants En Marche y adhèrent à 94%, ceux du FN à 93%, 91% à LR, 82% au PS et 76% pour la LFI.

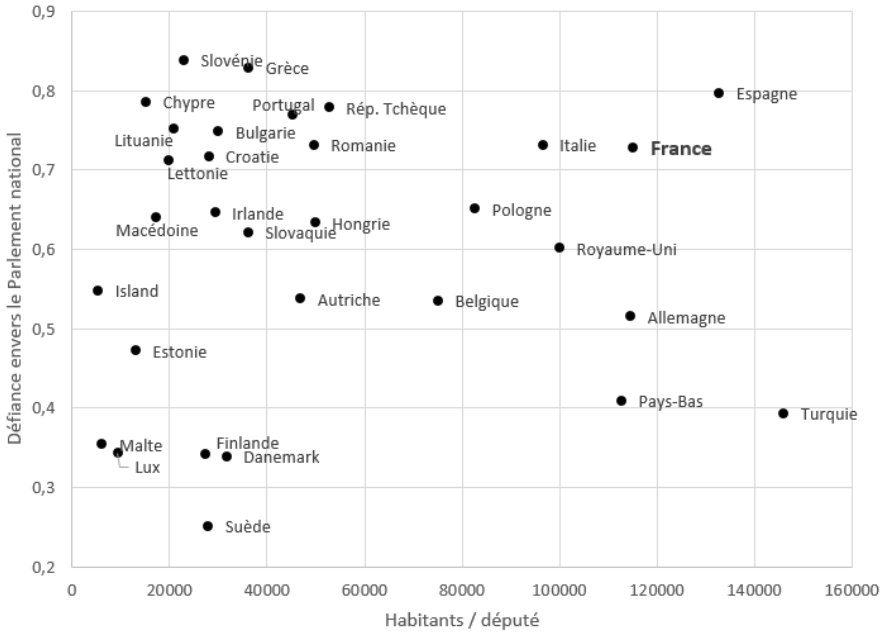
Si l'état de l'opinion ne fait pas de doute, certaines considérations peuvent néanmoins atténuer la portée de l'argument.

1. D'abord, les Français s'intéressent peu aux questions institutionnelles comme l'a rappelé, par exemple, l'abstention de 70% lors du référendum de 2000 sur le quinquennat. Ils approuvent la baisse du nombre d'élus mais elle ne fait pas partie de leurs préoccupations.
2. L'opinion publique n'est pas une donnée exogène au débat public, elle se construit en interaction avec les débats publics et l'offre programmatique des partis[38]. Or, sur la question du nombre d'élus, peu de responsables se sont exprimés, pour l'instant, pour en souligner les risques ou en préciser réellement les justifications et objectifs. A l'inverse de questions institutionnelles comme la limitation du cumul ou les dangers de l'élection directe du président, le projet de diminuer le nombre de parlementaires n'est pas controversé. On sait, en revanche, la sensibilité des enjeux d'identité locale dans l'opinion. Il y a quelques années la mobilisation rapide d'élus locaux et d'associations avait par exemple mis à mal le projet de disparation de la mention des départements sur les plaques d'immatriculation. C'est peut-être l'indice d'un potentiel de mobilisation dans les petits départements sur la question de la représentation parlementaire.
3. Il faut rappeler que l'impopularité des assemblées et leur taille ne sont pas corrélées. Les Français souhaitent certes des assemblées moins

[36] Paul Cébille, « Quelle réforme institutionnelle pour les Français ? », *Ifop focus*, 158, 2017.
[37] https://www.bva-group.com/sondages/francais-reforme-institutions-sondage-bva-atlantico
[38] James Stimson, *Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics*, Revised Second Edition, Cambridge University Press, 2005.

nombreuses mais l'on peut gager que cela ne changerait pas leur opinion vis-à-vis d'elles. La confiance dans les assemblées dépend de différentes variables bien renseignées par la littérature comparée : l'ancienneté des démocraties, le caractère consensuel d'un système politique, la gravité d'une crise économique ou le niveau général de confiance dans la société. Le graphique suivant confirme qu'elle est indépendante du nombre d'élus. Autrement formulé, réduire le nombre de parlementaires n'entrainera pas nécessairement une diminution de la défiance vis-à-vis du Parlement.

Graphique 5. La confiance dans les parlements nationaux en Europe et le ratio d'habitants représentés par député (2015)



Source : *Eurobaromètre 84* (2015), proportion de personnes déclarant ne pas avoir confiance dans leur parlement national

En 2015, 73 % des français déclaraient ne pas avoir confiance dans leur parlement, soit plus de vingt points que les Allemands ou plus de trente points que les Hollandais - deux pays dont le ratio habitants/député est équivalent à celui de la France.

4. Enfin, il est nécessaire de rappeler le danger d'envisager et de justifier les réformes du Parlement au prisme de l'opinion. E. Macron le concède d'ailleurs indirectement en se défaussant de « nourrir l'antiparlementarisme ambiant », sans toutefois exposer en quoi il s'en écarte. Il faut cependant prendre la juste mesure de cet antiparlementarisme pour saisir le risque de l'alimenter. Le Parlement français est nettement impopulaire comme l'indique le graphique précédent, situant la France parmi les démocraties du Sud et de l'Est de l'Europe. Dans la même perspective, des études indiquent qu'au-delà de la majorité parlementaire de l'heure dont il est difficile de faire abstraction lorsque l'on répond à ce genre d'enquête, une partie de l'opinion semble douter du principe même de représentation parlementaire. Une vaste enquête menée par la Fondation pour l'innovation politique à l'hiver 2017 conduit à prendre au sérieux « l'hypothèse d'un dépérissement démocratique »[39]. On y apprend que 53% des Français pensent que la démocratie fonctionne mal (55% en moyenne européenne), 89% que les hommes politiques défendent surtout leur intérêt (87% Europe) et 79% que la plupart des hommes et des femmes politiques sont corrompus (77% Europe). Au-delà du rejet des politiques, l'attachement à la démocratie reste certes majoritaire mais il n'est plus consensuel : 36% des Français estiment que « d'autres systèmes politiques peuvent être aussi bons que la démocratie » (33% Europe), 39% que « voter ne sert pas à grand-chose » (36% Europe), 35% disent soutenir un gouvernement autoritaire (34% Europe). Un tiers environ des Français semblent donc douter des mérites de la démocratie représentative. Ce niveau, légèrement supérieur à la moyenne européenne, résulte, selon certains[40], des spécificités constitutionnelles du régime conduisant à générer de l'espoir – donc de la déception – autour de l'élection directe d'un chef.

2. Les coûts de la reduction du nombre de députés

Après avoir discuté des arguments soutenant la réforme, il convient de développer les effets négatifs qu'elle pourrait entraîner. Ils concernent le redécou-

[39] Dominique Reynié, « L'hypothèse d'un dépérissement démocratique » dans D. Reynié (dir.) *Où va la démocratie ?,* Paris, Plon, 2017, p. 15-20.
[40] Emiliano Grossman et Nicolas Sauger, *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?,* Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

page de la carte électorale[41] du point de vue de la représentation des territoires (2.1) comme de l'opposition (2.2) ainsi que le fonctionnement des assemblées (2.3). Afin d'évaluer les effets possibles de la réforme, nous avons été amenés à développer des simulations simples de redécoupage des circonscriptions législatives et de résultats électoraux. Ces analyses sont réalisées sur la base d'une Assemblée réduite d'un tiers de ses membres avec 385 députés. Une partie d'entre eux serait élue au scrutin proportionnel, comme l'a annoncé le Président de la République conjointement à la réduction, sans en préciser de chiffre. Pour nos calculs, nous avons considéré que 25% d'entre eux seraient élus au scrutin proportionnel, soit le chiffre avancé par le Président de l'Assemblée nationale François de Rugy[42]. Il y aurait donc 289 députés élus au suffrage majoritaire et 96 élus à la proportionnelle.

2.1. Les conséquences du redécoupage des circonscriptions sur l'égalité électorale

La baisse du nombre de députés additionnée à l'introduction d'une dose de proportionnelle accentue la refonte nécessaire de la carte électorale : à la suppression des circonscriptions uninominales due à la réduction du nombre de députés s'ajoutent des suppressions supplémentaires en raison du changement de mode de scrutin. Au total, avec ces réformes, la carte électorale pour les élections législatives pourrait passer de 577 circonscriptions à 289 – soit la moitié du nombre de sièges attribués au scrutin uninominal aujourd'hui. Avec cette réforme, la répartition des sièges entre les départements (avant la délimitation des circonscriptions en leur sein) va connaître un changement significatif.

Alors que les sièges étaient répartis selon la méthode dite de la tranche, avec un siège pour 125 000 habitants lors du dernier découpage en 2010, cette tranche va être augmentée pour tenir compte du passage à 289 circonscriptions uninominales. L'hypothèse d'une tranche à 230 000 habitants est envisageable[43], ce qui aurait de nombreuses conséquences. Par exemple, alors que seuls deux départements (Creuse et Lozère) n'atteignaient pas cette

[41] Thomas Ehrhard, *Le découpage électoral, intérêts parlementaires, logiques partisanes*, Paris, Classiques Garnier, 2017, 967 p.
[42] *Le Figaro*, 07/07/2017.
[43] Obtenue par la division du chiffre de la population 2016 (66 725 826 habs.) par le nombre de circonscriptions au scrutin uninominal (289).

tranche, ce serait le cas pour dix-sept départements. D'après nos calculs, réalisés selon les hypothèses présentées, la méthode de la tranche et du plus fort reste, la répartition des sièges pourrait être proche de celle du tableau ci-dessous, dans l'hypothèse où la jurisprudence du Conseil constitutionnel garantissant un élu par département serait maintenue[44].

Tableau 5. Une répartition départementale de 289 sièges au scrutin majoritaire avec un siège minimal par département

Département	Population (habs.)	Quotient (de la tranche)	Siège(s) attribué(s)
Lozère	75784	0,3295	1
Creuse	119107	0,5179	1
Hautes-Alpes	140443	0,6106	1
Territoire de Belfort	144691	0,6291	1
Cantal	145757	0,6337	1
Ariège	152667	0,6638	1
Corse-du-Sud	155361	0,6755	1
Alpes-de-Haute-Provence	161593	0,7026	1
Lot	172446	0,7498	1
Haute-Corse	174993	0,7608	1
Haute-Marne	179192	0,7791	1
Meuse	189720	0,8249	1
Gers	191571	0,8329	1
Nièvre	210189	0,9139	1
Indre	223010	0,9696	1
Haute-Loire	227369	0,9886	1
Hautes-Pyrénées	228567	0,9938	1
Mayotte	235132	1,0223	1
Haute-Saône	237017	1,0305	1
Corrèze	240407	1,0452	1
Tarn-et-Garonne	257460	1,1194	1
Jura	260004	1,1305	1
Guyane	262527	1,1414	1
Ardennes	277003	1,2044	1
Aveyron	280258	1,2185	1
Orne	285176	1,2399	1
Mayenne	306682	1,3334	1

[44] Décision n° 2008-573 DC du 08 janvier 2009.

Cher	308891	1,3430	1
Aube	310404	1,3496	1
Ardèche	325383	1,4147	1
Lot-et-Garonne	334158	1,4529	1
Loir-et-Cher	334415	1,4540	1
Yonne	341007	1,4826	1
Allier	342 999	1,4913	1
Charente	354243	1,5402	1
Aude	368653	1,6028	2
Vosges	369351	1,6059	2
Deux-Sèvres	374705	1,6292	2
Haute-Vienne	375781	1,6338	2
Martinique	376847	1,6385	2
Tarn	388456	1,6889	2
Guadeloupe	395725	1,7205	2
Landes	408014	1,7740	2
Dordogne	416289	1,8100	2
Savoie	431755	1,8772	2
Eure-et-Loir	435457	1,8933	2
Vienne	436108	1,8961	2
Pyrénées-Orientales	474848	2,0646	2
Manche	499406	2,1713	2
Drôme	506156	2,2007	2
Côte-d'Or	534587	2,3243	2
Doubs	537753	2,3381	2
Aisne	537865	2,3385	2
Saône-et-Loire	554902	2,4126	2
Vaucluse	558756	2,4294	2
Sarthe	570034	2,4784	2
Somme	570923	2,4823	2
Marne	572969	2,4912	2
Côtes-d'Armor	598391	2,6017	3
Eure	603925	2,6258	3
Indre-et-Loire	610247	2,6532	3
Ain	640400	2,7843	3
Charente-Maritime	643654	2,7985	3
Puy-de-Dôme	649819	2,8253	3
Pyrénées-Atlantiques	673788	2,9295	3

Vendée	673987	2,9304	3
Loiret	674984	2,9347	3
Calvados	694551	3,0198	3
Meurthe-et-Moselle	730593	3,1765	3
Gard	746644	3,2463	3
Morbihan	748982	3,2564	3
Loire	762103	3,3135	3
Haut-Rhin	764205	3,3226	3
Haute-Savoie	807165	3,5094	3
Maine-et-Loire	814657	3,5420	3
Oise	826773	3,5947	4
La Réunion	850996	3,7000	4
Finistère	908732	3,9510	4
Moselle	1043923	4,5388	4
Var	1054210	4,5835	5
Ille-et-Vilaine	1054236	4,5836	5
Alpes-Maritimes	1083835	4,7123	5
Bas-Rhin	1120944	4,8737	5
Hérault	1136956	4,9433	5
Val-d'Oise	1222363	5,3146	5
Seine-Maritime	1260189	5,4791	5
Isère	1260943	5,4824	5
Essonne	1297504	5,6413	6
Haute-Garonne	1355856	5,8950	6
Loire-Atlantique	1378622	5,9940	6
Val-de-Marne	1386722	6,0292	6
Seine-et-Marne	1403227	6,1010	6
Yvelines	1425753	6,1989	6
Pas-de-Calais	1477429	6,4236	6
Gironde	1566842	6,8124	7
Seine-Saint-Denis	1599787	6,9556	7
Hauts-de-Seine	1607604	6,9896	7
Rhône	1840803	8,0035	8
Bouches-du-Rhône	2025355	8,8059	9
Paris	2199842	9,5645	10
Nord	2617319	11,3796	11

Réalisation : Thomas Ehrhard, Olivier Rozenberg
Données : Insee - Estimations de population (fin 2016)

Dans cette nouvelle carte électorale, 35 départements ne compteront qu'un seul député, soit plus d'un tiers des départements. Il faut rajouter que cette projection de répartition est réalisée en postulant que la jurisprudence du Conseil constitutionnel sera modifiée *a minima* sans changer notamment le cadre monodépartemental des circonscriptions. Par ailleurs, nous avons considéré, d'une part, que les 11 sièges des députés des Français de l'étranger pourraient être intégrés à ceux attribués au scrutin proportionnel et, d'autre part, que les sièges de Saint-Martin/Saint-Barthélemy (44 692 habs.), de Wallis-et-Futuna (13 445 habs.) et de Saint-Pierre et Miquelon (4 922 habs.) seront rattachés à d'autres circonscriptions. Ces deux hypothèses retenues sont favorables aux circonscriptions métropolitaines. Si elles n'étaient pas suivies, ou si le Conseil constitutionnel juge qu'elles ne sont pas conformes à sa jurisprudence[45], l'abaissement du nombre de sièges pour les départements métropolitains serait encore plus fort, puisque 14 circonscriptions supplémentaires dotées d'un siège seraient à prévoir (toutes inférieures à la tranche estimée, sauf une). Le total serait alors de 49 départements avec un seul député.

Cette évolution peut être problématique du point de vue du pluralisme partisan et de l'égalité des électeurs. Elle atténue fortement la possibilité d'une représentation effective du pluralisme partisan car plus d'un tiers des départements (contre deux actuellement) n'élirait plus qu'un seul député, écartant ainsi la possibilité que le second siège soit attribué à un élu d'une couleur politique différente. Le Conseil constitutionnel a certes estimé que le pluralisme de la représentation départementale ne saurait être garanti au citoyen[46]. Cependant, le nombre élevé de départements n'élisant qu'un élu introduira, de fait, un biais significatif dans la qualité de la représentation. Jusqu'à présent, les distorsions étaient contenues dans le cadre d'un même département, avec par exemple 539 des 577 circonscriptions comportant une déviation inférieure à 15% de la moyenne départementale suite au découpage de 2010

[45] C'est une possibilité tout à fait envisageable, sinon probable.

[46] Dans sa décision 2008-573 DC du 8 janvier 2009, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition qui prévoyait que le nombre de députés ne pouvait être inférieur à deux pour chaque département en rappelant que l'Assemblée nationale devait être élue sur des bases démographiques respectant au mieux l'égalité devant le suffrage. D'une façon plus générale, la décision n°2010-602 DC, reprenant la jurisprudence de 1986, a confirmé que le Conseil n'estimait pas détenir un « pouvoir général d'appréciation » de la même nature que celui du Parlement, et qu'il ne lui appartenait donc pas de rechercher si les circonscriptions connaissent « la délimitation la plus juste possible ».

(alors que la variation autorisée est de 20%). Or, cette égalité relative ne concerne que l'égalité infra départementale mais la moyenne varie d'un département à l'autre. Il existe autant de moyennes de population départementale que de départements. En 2010, les moyennes s'étalent de 67 859 habitants pour la Corse-du-Sud à 124 693 pour le Puy-de-Dôme, soit un rapport de 1 à 1,8[47]. Ainsi, la pluralité des moyennes affaiblit l'égalité des suffrages comparée au niveau national. La conséquence qui en résulte par rapport à la réduction du nombre de parlementaires envisagée et, particulièrement, en fonction du nombre de départements à circonscription unique, sera un accroissement des déséquilibres entre les départements et donc entre les circonscriptions. En ce sens, les inégalités existantes seront démultipliées dans la nouvelle carte électorale, par exemple, à propos des différences de population entre départements ayant un même nombre de sièges, ou entre circonscriptions au niveau national. D'une manière générale, la carte électorale issue du découpage de 2010 possède des disparités moyennes plutôt réduites : 481 circonscriptions (soit 83%) sont comprises entre 100 000 et 136 000 habitants. Du simple fait de la réduction du nombre de sièges, cette fourchette de population ne pourra qu'être augmentée entrainant une plus grande disparité de population. Avec moins de sièges à répartir, les inégalités démographiques tenant à la répartition spatiale de la population seront moins atténuées que dans la situation actuelle[48].

Ces effets, qu'il est possible de qualifier de négatifs par rapport à l'objectif d'égalité « un homme, une voix », pourraient être évités grâce à une modification de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le cadre de représentation actuel (le département) pourrait être mis en cause en raison de l'augmentation de ceux qui ne compteraient qu'un seul député. Le département pourrait être remplacé par les régions. Notons que l'hypothèse est hasardeuse car elle suppose soit une modification de sa propose initiative de la jurisprudence du Conseil (par nature incertaine), soit une modification - bien difficile sur ce point - de la Constitution (que ne requièrent pourtant pas l'abaissement du nombre d'élu, le redécoupage ou la dose de proportionnelle)[49]. Surtout, la

[47] Thomas Ehrhard, *Le découpage électoral, intérêts parlementaires, logiques partisanes, op. cit.*

[48] Précisons que ces inégalités dépassent le cadre juridique constitutionnel (dans le sens où les critères sont respectés) mais qu'elles sont essentielles pour saisir l'égalité effective des suffrages et la portée réelle du principe « un homme, une voix ».

[49] Même si cela constituerait une rupture dans notre tradition juridique, la Constitution pourrait en effet expliciter la dimension régionale des circonscriptions pour forcer à un revirement de jurisprudence. Cependant, une forte opposition serait à prévoir dans les territoires et au Sénat dont le soutien est nécessaire pour réviser la Constitution.

fin des limites départementales soulèverait un autre problème, celui de l'augmentation de la taille géographique des circonscriptions. Une circonscription courant sur deux départements serait, en différents sens, moins bien représentée : il serait plus difficile à son élu de la connaître et de la parcourir. L'éloignement entre électeurs et élus, quelques années après la fin du cumul et après de nombreux appels à restaurer un lien entre élus et électeurs, déferait un peu plus l'ancrage territorial de la démocratie représentative.

2.2. Le surcroit de prime majoritaire provoqué par l'agrandissement des circonscriptions

La réduction du nombre de circonscriptions élisant les députés au scrutin majoritaire augmentera nécessairement la prime donnée au gagnant. Imaginons qu'il n'y ait qu'une unique circonscription pour tout le pays, le gain pour le parti arrivé en tête serait alors maximal. La baisse annoncée du nombre de députés pourrait ainsi réduire les chances d'accéder à l'Assemblée pour les petits partis et pour les partis qui ne peuvent ou ne veulent passer d'alliances au premier ou second tour. Une telle prime donnée aux formations les plus importantes viendrait contrecarrer les effets escomptés de l'introduction d'une dose de proportionnelle. La réforme risque ainsi, en quelques sortes, de reprendre d'une main ce qu'elle donner de l'autre. Reste à savoir dans quelle mesure.

2.2.1. Quelle serait l'étendue de la prime majoritaire ?

Afin d'estimer les conséquences de la réduction du nombre de députés sur la représentativité à l'Assemblée nationale, nous avons procédé à une simulation des résultats des élections législatives sur la base d'une fusion des circonscriptions deux à deux dans les limites d'un même département[50]. Rien n'indique dans ce cas que le gouvernement choisirait cette option (qui aurait l'avantage, pour le pouvoir, de donner le sentiment de ne pas découper sur mesure la carte électorale). Il ne s'agit que d'une hypothèse. Il est davantage probable, en revanche, comme évoqué plus haut, que de telles fusions ou redécoupages respecteraient les limites départementales, en garantissant un élu (minimum) par département d'une part et en proscrivant des circonscriptions couvrant deux départements d'autre part. Enfin, les nouvelles circonscriptions respecteraient le principe de la continuité géographique à l'intérieur

[50] Nous remercions Richard Kiss pour son assistance.

d'un département, conformément à la jurisprudence existante.

Pour procéder à la simulation, nous avons considéré les élus des groupes LR, LFI, PCF et les 8 députés du FN – soit des députés qui ont été élus en dépit de la présence de candidats LRM ; ce qui n'est pas le cas de nombreux socialistes et élus LR constructifs. Dans un premier temps, pour chacun d'entre eux, nous avons considéré leur score de second tour dans l'hypothèse d'une fusion entre leur circonscription et une circonscription limitrophe infra-départementale. Pour cela, au sein de chaque circonscription pour les 135 députés considérés dans notre simulation, nous avons additionné les suffrages exprimés, au second tour, des élus ayant la même étiquette. L'opération est reproduite pour chaque député autant de fois qu'il y a de circonscriptions limitrophes infra-départementales (de une à six). Dans un second temps, pour chaque circonscription, nous obtenons une probabilité de réélection. Celle-ci est obtenue en fonction des résultats issus des projections de fusions des circonscriptions. Nous totalisons les fusions (gagnantes et perdantes) en termes de probabilité, pour obtenir un score entre 0 et 1. Un député obtient « 1 » s'il sort vainqueur de tous les duels, « 0 » s'il perd à chaque fois ou, par exemple, « 0,66 » s'il gagne dans deux configurations sur trois. La probabilité d'élection obtenue s'entend ici, non pas rapport au comportement des électeurs (qui est supposé dans notre modèle être identique à celui des législatives de 2017), mais par rapport aux hypothèses de fusion des circonscriptions (que nous ignorons).

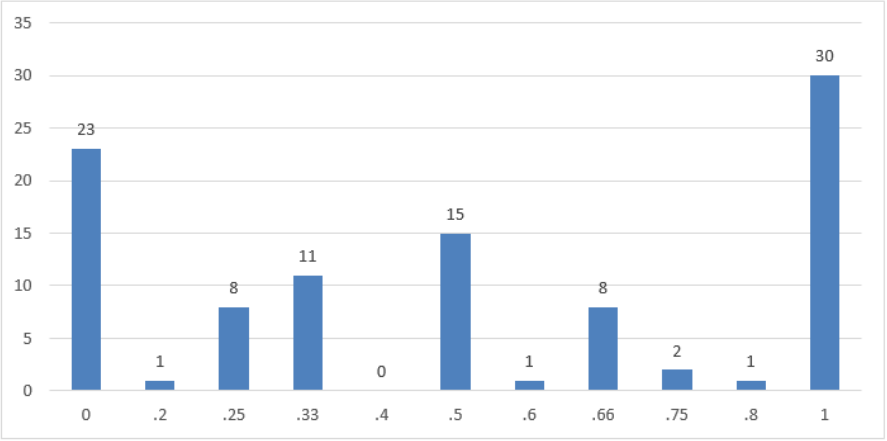
Cette projection doit être regardée avec quelques réserves. D'abord parce qu'une minorité d'électeurs vote pour des candidats et non pour des partis[51] et aurait ainsi pu voter différemment en cas de modification de l'offre de candidats suite à un redécoupage. Cependant, il semble peu probable que les électeurs adaptent un vote utile, stratégique, sincère ou de signal en fonction du doublement de la taille d'une circonscription. Ensuite, il faut reconnaître qu'il est peu probable que les électeurs votent de la même façon qu'en 2017 lors des prochaines législatives. Les élections législatives sont, en France, particulièrement dépendantes du résultat de l'élection présidentielle organisée un mois plus tôt. Rien n'indique au reste que la configuration de l'offre politique soit reproduite à l'identique, tant le contexte politique et le système partisan semblent instables. Malgré ces limites, la simulation réalisée permet

[51] Sylvain Brouard, Éric Kerrouche, « L'effet candidat lors des élections parlementaires. L'exemple des élections législatives 2012 en France », *Revue française de science politique* 2013/6 (Vol. 63), p. 1113-1136.

d'appréhender certaines conséquences de la baisse du nombre de députés. La plus évidente – la diminution du nombre de circonscriptions – entraine des conséquences « en chaine », sur la carte électorale.

Le graphique ci-dessous présente, les résultats des projections concernant les circonscriptions détenues par des députés LR.

Graphique 6. Probabilité d'élection des députés LR (n)

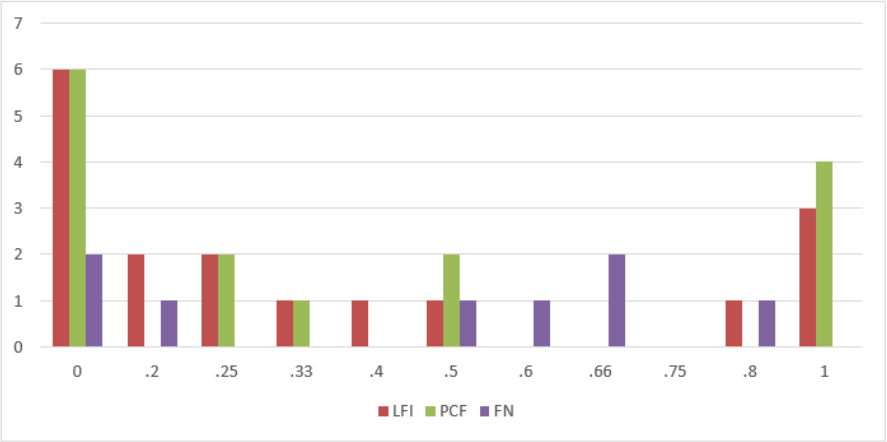


Note : le graphique se lit ainsi : « En cas de fusion entre deux circonscriptions d'un même département, sur la base des résultats des élections de 2017, 23 membres actuels du groupe LR sont donnés perdants dans tous les cas et 30 auraient été élus avec certitude (dans l'hypothèse d'un comportement électoral identique) ».

Les mêmes données sont présentées ci-dessous pour les membres des groupes LFI[52] et PCF[53] (sans les apparentés) et les huit élus FN qui n'ont pas été en nombre suffisant pour former un groupe.

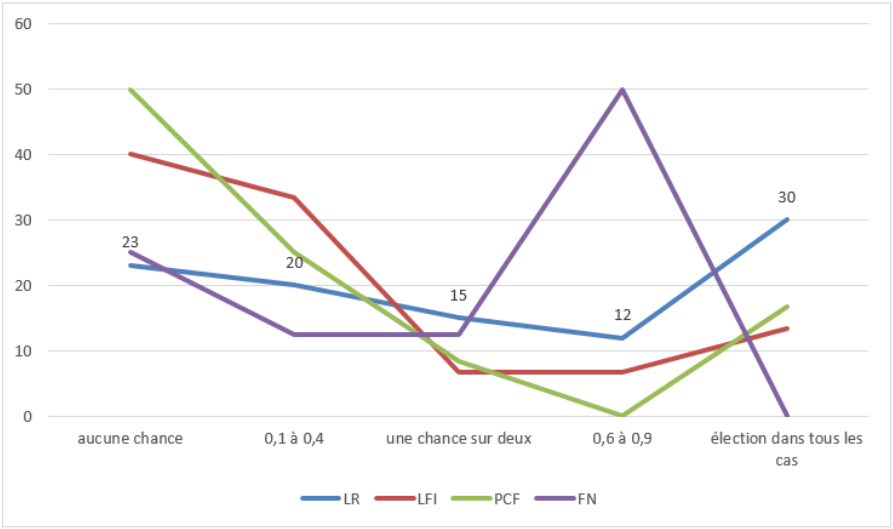
[52] Clémentine Autain, Ugo Bernalicis, Éric Coquerel, Alexis Corbière, Caroline Fiat, Bastien Lachaud, Michel Larive, Jean-Luc Mélenchon, Danièle Obono, Mathilde Panot, Loïc Prud'homme, Adrien Quatennens, Muriel Ressiguier, Sabine Rubin, François Ruffin.
[53] André Chassaigne, Alain Bruneel, Marie-George Buffet, Pierre Dharréville, Jean-Paul Dufrègne, Elsa Faucillon, Sébastien Jumel, Jean-Paul Lecoq, Stéphane Peu, Fabien Roussel, Bénédicte Taurine (qui siège avec LFI mais a été élue comme PCF), Hubert Wulfranc.

Graphique 7. Probabilité d'élection des députés LFI, PCF et FN (n)



Afin de rendre ces données plus lisibles, nous les présentons également par pourcentage de membres de chaque groupe – la proportion la plus significative étant celle du groupe LR qui compte davantage de membres.

Graphique 8. Probabilité d'élection de membres de partis d'opposition en cas de fusion des circonscriptions (% du groupe)



Note : le graphique se lit ainsi : « En cas de fusion entre deux circonscriptions d'un même département, sur la base des résultats des élections de 2017, 23 % des membres actuels du groupe LR n'aurait eu aucune chance d'être élus (dans l'hypothèse d'un comportement électoral identique) ».

Plusieurs observations peuvent être tirées de cette simulation. D'abord, la situation est contrastée au sein de l'échantillon des 135 députés. En cas de fusion de circonscriptions, un quart serait certain de perdre dans tous les cas et un quart de gagner. La prime majoritaire, si elle existe, n'est donc pas massive : les députés du Parti communiste, de la France Insoumise, des Républicains ou du Front national ne seraient pas « rayés de la carte ». Ce résultat tient largement au fait que les députés actuels sont d'ores et déjà issus du scrutin majoritaire. Ce sont, en quelques sortes, des survivants d'un scrutin favorisant le parti arrivé en tête, LREM. Ils sont donc armés pour gagner d'autres duels, dans les circonscriptions limitrophes. Le caractère limité de la prime majoritaire s'explique surtout par la carte électorale, notamment par la concentration géographique des différents électorats. Fruit d'une sociologie électorale résiliente[54], de la ségrégation territoriale de la société, comme des stratégies de campagne des partis, cette concentration augmente la probabilité qu'un député de l'opposition trouve davantage d'électeurs prêts à le soutenir à côté de sa circonscription qu'en moyenne nationale.

Ensuite, les différences entre partis politiques sont marquées. Les moyennes de probabilité d'élection par groupe varient de 0,28 pour le PCF, 0,31 pour LFI, 0,43 pour le FN et 0,52 pour LR. Ces écarts tiennent, pour partie, à la taille des électorats : plus elle est importante, moins la prime au vainqueur désavantage le parti. Cela s'explique par le fait que leurs électorats sont répartis spatialement de façon moins concentrée ou, également, que ces partis n'ont pas besoin de voir leur électorat (tendre à) être concentré dans une circonscription pour devenir majoritaire dans celle-ci - contrairement au Parti Communiste, par exemple. LR peut même espérer bénéficier de la « prime au second » qui caractérise le scrutin majoritaire[55]. Par ailleurs, les différences tiennent également au type de circonscriptions dont sont issus les députés. Ceux de LR tendent à être davantage élus du monde rural et périurbain. Dans notre simulation, ils fusionnent en moyenne avec 2,65 circonscriptions, soit un point de moins que les élus FN ou LFI, et limitent ainsi les possibilités de défaite.

---

[54] Pierre Bréchon, Annie Laurent, Pascal Perrineau, « Introduction », Pierre Bréchon, Annie Laurent et Pascal Perrineau (dir.), *Les Cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, p. 11-16.

[55] Le premier étant le vainqueur du scrutin, en l'occurrence LREM. André Blais, « Mode de scrutin et système de partis : les deux tours dans une perspective comparée », dans A. Laurent, P. Delfosse, A.P. Frognier (dir.), *Les systèmes électoraux : permanences et innovations*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 47-70.

Enfin, nos données indiquent que les choix du découpage de la prochaine carte électorale seront cruciaux : même en cas de fusions deux à deux des circonscriptions, le sort d'environ un siège sur deux dépendra de la configuration des fusions. Le risque est particulièrement net pour les petits partis et pour les formations hors alliance[56] dont l'électorat sera dilué dans des circonscriptions plus peuplées. Il serait possible, notamment, d'ôter toute chance à un candidat du FN et de réduire la représentation des communistes et de la LFI à 3 ou 4 représentants pour chacun de ces partis – concernant les sièges issus du scrutin majoritaire.

2.2.2. La prime majoritaire et la dose de proportionnelle s'équilibreraient-t-elles ?

La prime majoritaire serait donc à la fois certaine, globalement limitée et différenciée avec l'élargissement des circonscriptions. Nous avons essayé de comparer son ampleur aux effets de l'introduction d'une dose de proportionnelle. Les petits partis et partis hors alliance perdraient-ils ici ce qu'ils gagneront là ? Afin de tenter de répondre à cette question, nous avons évalué la perte de sièges des groupes parlementaires dans l'hypothèse d'une fusion deux à deux des circonscriptions. Pour cela nous avons attribué la probabilité moyenne du groupe telle qu'établie précédemment afin d'évaluer la diminution du nombre de députés par groupe : 52% pour la LR, 67% pour le FN, 69% pour LFI et 72% pour le PCF (dans l'hypothèse d'une réduction du nombre total de députés par deux pour la fraction élue au scrutin majoritaire). La chute du groupe LR correspond ainsi presque exactement à cette baisse générale.

L'autre partie de la réforme électorale concerne les effets d'une dose de proportionnelle sur la composition de l'Assemblée. Pour tenter de les évaluer, nous sommes partis d'une hypothèse simple pour les 96 places, celle d'un second bulletin de vote (au scrutin de liste) pour une élection indépendante du premier bulletin (au scrutin majoritaire) sur circonscription nationale sans imposition de seuil[57]. Ces conditions, notamment la dernière, ne seront pas nécessairement celle de la future réforme mais il nous a semblé préférable de limiter au maximum les conditions posées dans la simulation.

[56] Il l'était déjà dans le système électoral actuel défavorable à ces partis, comme nous l'avons montré pour le Front national. Voir : Thomas Ehrhard, « Le Front national face aux modes de scrutin : entre victoire sous conditions et influences sur le système partisan », *Pouvoirs*, 2016, n°157, p. 85-103.

[57] Sur le modèle lituanien, hongrois et bulgare d'un scrutin mixte parallèle dans lequel, contrairement à l'Allemagne, les deux votes n'interfèrent pas.

La question se pose de savoir comment les Français voteraient avec ce second bulletin. La solution la plus parcimonieuse consiste à leur appliquer le vote effectué au premier tour des législatives de 2017 (H1). Dans cette hypothèse, LR obtiendrait 15 sièges, le FN 13 et LFI 11. Cette hypothèse n'est pas, cependant, la plus crédible dans la mesure où le mode de scrutin majoritaire favorise le vote utile et qu'une dose de proportionnelle pourrait modifier les comportements de vote. Il est donc nécessaire de formuler une seconde hypothèse faisant voter les Français de façon similaire au premier tour de la présidentielle (H2). Dans cette hypothèse, le gain est plus substantiel pour l'opposition : 19 à 20 élus pour le FN, LR et LFI. Si elle nous semble plus crédible, l'hypothèse est cependant, à l'inverse de la première, plutôt généreuse pour les partis d'opposition dans la mesure où elle néglige la prime au vainqueur de la présidentielle et l'état de grâce dont les effets pourraient se faire ressentir sur les deux bulletins de vote aux législatives (le majoritaire et le proportionnel).

Le tableau suivant permet de mettre en vis-à-vis les pertes de sièges dans une hypothèse de fusion des circonscriptions majoritaires et les gains escomptés par la proportionnelle sous les deux hypothèses. Les parties Europe-écologie et Debout la France, qui ont obtenu chacun un député en 2017, ont été intégrés.

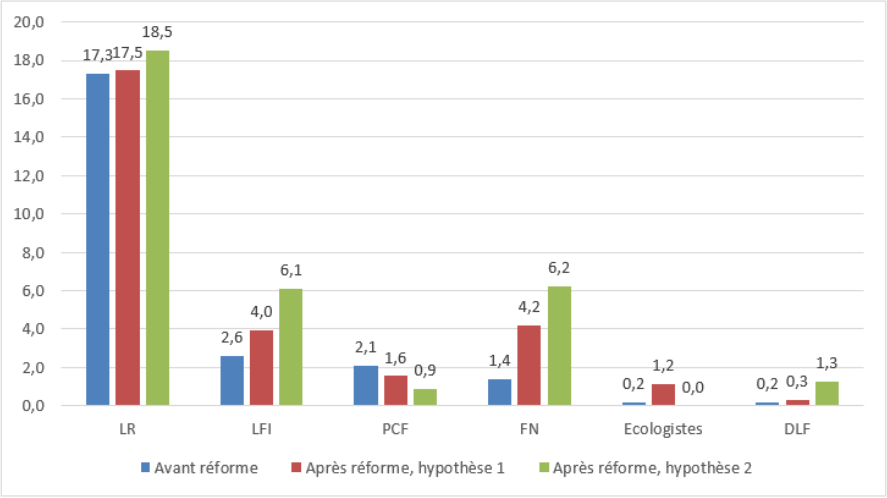
Tableau 6. Évolution du nombre de députés par partis d'opposition

	Nombre actuel de députés	Perte de députés en cas de fusion deux à deux des circonscriptions	Députés élus à la proportionnelle (H1)	Députés élus à la proportionnelle (H2)
LR	100	48	15,14	19,21
LFI	15	10,35	10,59	18,8
PCF	12	8,64	2,61	0
FN	8	4,57	12,67	20,45
Ecologistes	1	1	4,13	0
Debout la France	1	1	1,12	4,9

La situation des différents partis d'opposition est, une nouvelle fois, contrastée. LR perdrait plus de députés qu'elle n'en gagnerait par la proportionnelle dans tous les cas. LFI et le FN auraient davantage à gagner surtout si les Français votent aux législatives comme à la présidentielle. Les communistes dont les scores sont très faibles en dehors de leurs bastions sortiraient perdants. Les écologistes et Debout la France pourraient gagner quelques élus.

La comparaison des gains et des pertes par formation politique est plus parlante en valeur relative dans la mesure où le nombre total de députés diminuerait fortement. Nous avons donc comparé, en suivant ces données, la part de chaque groupe dans l'assemblée actuelle et celles qu'ils auraient, sous les deux hypothèses, dans une assemblée de 385 membres[58]. Les 137 députés considérés forment actuellement 23,7 % de l'Assemblée. Dans l'hypothèse 1, la part de cette opposition plurielle mais franche monterait à 28,6 % des sièges, et dans l'hypothèse 2 à 33 %. Le gain serait donc de 5 à 10 points selon les comportements de vote. En d'autres termes, la baisse du nombre de circonscriptions avec scrutin majoritaire n'annulerait pas les effets attendus d'une dose de proportionnelle en terme de représentation de l'opposition mais en limiterait les effets. Le graphique suivant permet de détailler l'évolution hypothétique de la part relative de chaque parti.

Graphique 9. Évolution de la composition de l'Assemblée par parti en cas de baisse des deux tiers du nombre de députés et d'introduction de la proportionnelle pour un quart d'entre eux (% de sièges)



Note : pour les LR, les députés constructifs ne sont pas pris en compte ; les députés socialistes n'ont pas pu être pris en compte, la plupart d'entre eux ayant été élus grâce à l'absence de candidats LREM ; hypothèse 1 = vote à la proportionnelle comme au premier tour des législatives 2017 ; hypothèse 2 = vote à la proportionnelle comme au premier tour de la présidentielle 2017.

[58] Pour le calcul, le chiffre de 384,5 a été retenu (577/2 + 98).

L'effet de la réforme serait neutre sur les députés LR (siégeant effectivement dans le groupe LR). Le PCF y perdrait dans tous les cas et les Écologistes et DLF ne modifient pas considérablement leur situation. Selon les hypothèses, LFI et le FN auraient entre 15 et 24 députés chacun. Cette progression en valeur absolue et relative contribuerait ainsi à réduire les effets de distorsion actuelle d'une assemblée élue au scrutin majoritaire, mais elle n'enlèverait pas la prime majoritaire pour le parti emportant les élections législatives. En outre, un vote proportionnel permettrait une élection assurée des principaux responsables du parti – ce qui contribuerait à donner aux observateurs le sentiment d'une meilleure représentativité de la composition de l'Assemblée au-delà de l'arithmétique.

Notons cependant que le progrès resterait limité en regard des objectifs généralement placés s'agissant de l'introduction d'une dose de proportionnelle. Dans l'hypothèse la plus favorable, LFI et le FN obtiendraient une présence en sièges à l'Assemblée inférieure d'environ 5 points à leur score aux législatives et 15 points à celui de la présidentielle. Or, nombreuses sont les modalités d'introduction d'une dose de proportionnelle qui permettraient d'en limiter les effets : faible quota d'élus, circonscriptions régionales et non nationales, comptabilisation du score des partis à la proportionnelle à partir du bulletin majoritaire… Enfin, rien n'indique que la réduction du nombre de parlementaires permettrait de favoriser la représentativité sociologique (et non partisane) de l'Assemblée nationale. La réduction du nombre de circonscriptions renforcera la compétition intra partisane pour obtenir l'investiture[59]. Les chausse-trapes ne manquent pas et contribueraient à limiter encore les effets de l'introduction d'une dose de proportionnelle en termes de représentativités partisane et sociologique.

2.3. De quelques conséquences négatives sur le fonctionnement des assemblées

Dans la première partie (1.2), nous avons listé les raisons qui conduisent à penser que l'Assemblée ne travaillerait pas mieux avec moins de parlementaires. Cette section présente certains éléments laissant penser qu'elle travaillerait moins bien dans cette hypothèse.

Le premier point, en l'état de la Constitution, est que la baisse du nombre de

[59] Thomas Ehrhard, « Des élections disputées ? Découpage électoral et compétition électorale dans les circonscriptions législatives, en France, entre 1997 et 2012 », *Cahiers du CEVIPOL*, 2015, nº 2, p. 1-35.

parlementaires rend plus difficile la saisine du Conseil constitutionnel qui nécessite soixante députés ou sénateurs. Actuellement, 10 % des députés peuvent saisir le Conseil constitutionnel. Avec une baisse des deux tiers, le taux passerait à 15 %. En suivant notre simulation, le groupe LR comprendrait entre 67 et 71 membres – un niveau proche du seuil des 60 élus nécessaires à la saisine. On observe ainsi, à nouveau, que si la baisse du nombre de parlementaires peut être réalisée à Constitution constante, elle nécessite d'autres révisions. Si cette difficulté n'est pas irrémédiable, elle empêche néanmoins de penser la réduction du nombre de parlementaires en dehors du cadre d'une révision constitutionnelle, quand bien même la réduction ne nécessite pas un tel cadre pour elle-même.

Le deuxième point résulterait des écarts éventuels de réduction du nombre d'élus entre le Sénat et l'Assemblée. Si l'Assemblée perdait, en proportion, davantage de membres que le Sénat, certains fondamentaux du bicamérisme en souffriraient, notamment la majorité des 3/5ème du Congrès prévue pour une révision constitutionnelle par la voix parlementaire. C'est également le cas du vote des commissions sur les nominations présidentielles prévu à l'article 13 de la Constitution – dont la fréquence est d'environ 1,5 par mois[60]. Le Président Macron a certes annoncé une réduction dans des proportions similaires. Cependant, outre que cette promesse pourrait pâtir des négociations à venir avec le Sénat dans le cadre de la révision constitutionnelle, sa mise en œuvre nécessiterait une période transitoire significative (peut-être plusieurs années compte tenu de l'élection du Sénat par scrutin partiel et de la non-simultanéité de l'élection des deux chambres) durant laquelle il serait nécessaire de gérer un déséquilibre entre assemblées.

Le troisième risque concerne tous les parlementaires et a déjà été évoqué plus haut. Il touche au lien de représentation. Comme indiqué plus haut, un parlementaire issu d'une circonscription plus peuplée peut avoir une moins bonne connaissance de celle-ci. Il peut consacrer davantage de ressources à y être présent et à s'y faire connaître – qu'il s'agisse de l'utilisation de son temps ou du crédit collaborateur. Le travail de législation, de contrôle et d'évaluation mené au Palais-Bourbon pourrait en pâtir. S'il est principalement motivé par sa réélection, le député pourrait aussi concentrer son attention au sein de la circonscription au profit des territoires les plus denses ou des groupes sociaux les plus présents.

[60] Olivier Rozenberg, *Un grand pas… op. cit.*

La dernière objection est plus abstraite mais non moins importante. Elle concerne la qualité et la diversité des représentants. On sait depuis le théorème du jury de Condorcet que la probabilité des collectifs humains de prendre une bonne décision croit, sous certaines conditions, avec leur nombre[61]. À l'époque de la professionnalisation et de l'homogénéisation du personnel politique, la démonstration de Condorcet peut être lue en se préoccupant de la diversité de la représentation. Moins les circonscriptions sont peuplées, plus la probabilité de voir sélectionner un parlementaire « hors norme » est grande – le « hors norme » s'entendant ici du point de vue des caractéristiques biographiques, sociales, ethniques ou de mœurs du parlementaire. En effet, l'écart à la moyenne de la population sous ces différents aspects tend à s'atténuer dans de grandes circonscriptions. Au-delà, la contingence des choix électoraux, susceptible de sélectionner ces parlementaires différents est mécaniquement réduite s'il y a moins d'élus à choisir. Bref, il y a fort à penser que s'ils sont moins nombreux, les députés se ressemblent davantage. La question importe non seulement du point de vue de la légitimité de l'institution et du système mais également de la qualité de ses décisions dont dépend la diversité des points de vue des membres du collectif[62]. C'est du reste une des principales justifications du bicamérisme et du principe représentatif.

Conclusion

Pour conclure, ce qui apparait clairement de cette étude est 1) que la réduction du nombre de députés n'est pas nécessaire au regard d'une comparaison quantitative, 2) que les arguments, notamment économiques, qui la soutiennent ne sont pas fondés ou sont insuffisants pour la justifier, 3) que sa mise en place va engendrer une refonte totale de la carte électorale et de ses logiques, 4) que le lien de représentation va être distendu sans que l'apport pour l'efficacité du Parlement ne soit vérifié, 5) que l'opposition peut pâtir de cette réforme de différents points de vue – en contradiction avec l'objectif assigné à l'introduction d'une dose de proportionnelle. Compte tenu de la concentration du pouvoir sous la V^{e} République, ce dernier enjeu est crucial.

[61] Les limites à la taille des assemblées se justifiant cependant, outre les difficultés matérielles à l'organisation de la décision, par la motivation des membres à agir qui décroit, pour sa part, avec la taille des collectifs.

[62] Page, Scott E. (2007). *The Difference: How the Power of Diversity Creates Better Groups, Firms, Schools, and Societies*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

La révision constitutionnelle de 2008 entendait revaloriser la place de l'opposition[63] sans que sa mise en œuvre emporte l'adhésion sur ce point[64]. Or la baisse du nombre de parlementaires pourrait menacer certains groupes d'opposition.

L'Assemblée, pas plus que le Sénat d'ailleurs, ne semble souffrir ni d'une surpopulation ni d'un manque de ressources nécessitant de dégager des économies. Au-delà, l'insistance du Président Macron sur la nécessité d'augmenter l'efficacité du travail parlementaire semble révélatrice d'une mutation en cours de la façon dont l'institution parlementaire est pensée et légitimée dans la société. La contribution des assemblées à la qualité de l'action publique, via la législation, le contrôle ou l'évaluation, tend à primer sur deux autres fonctions exercées indissociablement dans ces différentes taches par le parlement : la modération du pouvoir exécutif d'une part, et la représentation pluraliste des citoyens et des territoires d'autre part. C'est bien parce que les parlementaires prétendent représenter la société que leur nombre et leur diversité importent. La conjonction de l'élection directe du président, de l'impopularité massive de parlementaires socialement interchangeables et de l'injonction contemporaine au pragmatisme efficace et désenchanté font perdre de vue ce bien commun pourtant fragile qu'est la mécanique complexe de la représentation d'un pays par des assemblées.

[63] Olivier Rozenberg, Eric Thiers (dir.) *L'opposition parlementaire,* Paris, La documentation française, 2013.
[64] Olivier Rozenberg, *Un grand pas…, op. cit.*

Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).
Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).
Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

Directeur de publication:
Bruno Palier

Comité de rédaction :
Andreana Khristova, Juliette Seban

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr