

Un recrutement en manque de représentativité

Dans la perspective des investitures, les formations politiques se focalisent sur les cursus militant et politique de leurs candidats à la députation. Mais en agissant de la sorte, rendent-elles l'Assemblée représentative de la physionomie de la société ? À l'évidence, la réponse ne peut être que négative. Au contraire, elles participent à la professionnalisation de la politique, au sentiment d'éloignement des élus et à la défiance des Français à l'égard de leurs représentants. Or, la représentativité d'une assemblée, au sens du degré de similitude entre les citoyens et les députés, revêt une portée symbolique considérable. Elle peut même être considérée comme une fin en soi dans la mesure où les similitudes sociale et politique participent à l'identification des citoyens aux élus et à la légitimation de l'institution et du travail parlementaires. Aussi, afin de réduire la « coupure » entre les représentés et les représentants, il y a lieu d'agir à la fois sur une meilleure représentation de la diversité sociale (**Section 1**), et sur celle de la diversité des sensibilités politiques à travers la loi électorale (**Section 2**).

Section 1 - La représentativité sociale du député

La composition sociologique de l'Assemblée fait l'objet de critiques récurrentes, et ce dès les premières années de la III^e République. La Chambre se caractérise en effet par sa faible représentativité sociale en termes de parité (§ 1), d'âge, d'origine ou encore de profession (§ 2). Pourtant, les Français sont demandeurs d'une assemblée qui reflète davantage la mixité sociale et sexuelle du pays. Pour répondre à cette exigence démocratique, plusieurs solutions peuvent être envisagées et nourrir le débat.

§ 1 - La sous-représentation des femmes

Le manque de considération à l'égard de la gent féminine, quant à sa place et à ses droits dans la cité, n'est pas une problématique propre à notre siècle ni à la France. L'histoire montre que la très grande majorité des femmes a toujours été mise au ban de la conduite des affaires



publiques, à l'exception de quelques-unes²⁶⁶, et ce, jusqu'au début du XX^e siècle. La raison ? Elle provient d'une conception du rôle social de la femme dans l'humanité, selon laquelle elle est destinée à la maternité et faite pour la vie de famille. L'idée qui sous-tend son exclusion des affaires de l'État est qu'« elle oublierait fatalement ses devoirs de mère et ses devoirs d'épouse, si elle abandonnait le foyer pour courir à la tribune. Elle n'y apporterait pas d'ailleurs la modération de langage et la netteté des conceptions, qui sont indispensables dans les usages parlementaires »²⁶⁷. On a donc, « depuis les origines mêmes des sociétés, écrit Adhémar Esmein, une division naturelle du travail et des fonctions [qui] s'est établie, perpétuée et constamment accentuée entre les deux sexes. À l'homme sont échues la vie publique et les fonctions qui s'y rapportent ; à la femme appartiennent la garde et le soin du foyer domestique, et la tâche capitale de la première éducation des enfants. L'éducation différente pour les deux sexes, les influences héréditaires, ont, par suite, développé et fixé chez l'homme et chez la femme des aptitudes correspondantes à leur destination sociale ainsi différenciée »²⁶⁸. Finalement, c'est la persistance de la conception romaine qu'a adoptée et diffusé le christianisme²⁶⁹.

Depuis, tous les pouvoirs ont suivi le même système et jamais les femmes n'ont quitté la gestion du foyer familial. Même la Révolution française n'a su corriger cet état et accorder la capacité électorale aux femmes. Pourtant la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* d'août 1789²⁷⁰ semblait être l'occasion pour ce faire, puisqu'elle reconnaissait plusieurs droits naturels. Parmi eux, citons « les Hommes naissent et demeurent libre et égaux en droits » (art. 1), « le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation » (art. 3) et « la Loi est l'expression de la volonté générale ; tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation » (art. 6). Toutefois, la loi réserva l'électorat et l'éligibilité aux hommes. Les femmes se voyaient donc refuser le droit de vote et le droit d'être élues. Or, en niant aux femmes leur appartenance pleine et entière à la Nation, et

²⁶⁶ Pour une étude des droits civils et politiques de la femme sous l'Ancien Régime, lire GOUGEON V., *Du vote des femmes*, Thèse, Rennes, Impr. Rennaise Caillot & Fils, 1907, pp. 22-27 ; DE POULPIQUET P., *Le suffrage de la femme en France*, Thèse, Caen, Arthur Rousseau, 1912, pp. 208-214 ; BARTHÉLÉMY J., *Le vote des femmes*, Félix Alcan, 1920, pp. 114-119 ; LECLÈRE A., *Le vote des femmes en France. Les causes de l'attitude particulière à notre pays*, Thèse, Paris, M. Rivière, 1929, pp. 3-33.

²⁶⁷ MORLOT É., *De la capacité électorale*, Thèse, Paris, Impr. E. Capiomont et V. Renault, 1884, p. 8. Émile Morlot sera député radical de l'Aisne de 1896 à 1907.

²⁶⁸ ESMEIN A., *op. cit.*, p. 353. Dans le même sens, lire BERTHÉLEMY H., « Pour le vote des femmes », *RPP*, Tome cxi, 1922, p. 6.

²⁶⁹ DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, Tome i, Fontemoing & C^{ie}, 1911, p. 320.

²⁷⁰ Pour une étude générale de la DDHC, lire MORANGE J., *La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2002.



donc leur participation à l'exercice de la souveraineté et à la formation des lois, la représentation de la volonté générale se retrouve altérée dès son origine.

Refusant l'exclusion des femmes dans la vie de la cité, un premier mouvement s'organisa en faveur du suffrage des femmes pendant la période révolutionnaire²⁷¹. L'un des premiers à s'engager pour l'admission des femmes au droit de cité fût, à l'été 1790, le Marquis de Condorcet. Il écrit : « *L'habitude peut familiariser les hommes avec la violation de leurs droits naturels, au point que parmi ceux qui les ont perdus personne ne songe à les réclamer, ne croie avoir éprouvé une injustice. (...) Par exemple, tous n'ont-ils pas violé le principe de l'égalité des droits, en privant tranquillement la moitié du genre humain de celui de concourir à la formation des lois, en excluant les femmes du droit de cité ? (...) Pour que cette exclusion ne fût pas un acte de tyrannie, il faudrait ou prouver que les droits naturels des femmes ne sont pas absolument les mêmes que ceux des hommes, ou montrer qu'elles ne sont pas capables de les exercer. Or, les droits des hommes résultent uniquement de ce qu'ils sont des êtres sensibles, susceptibles d'acquérir des idées morales, et de raisonner sur ces idées ; ainsi les femmes ayant ces mêmes qualités, ont nécessairement des droits égaux. Ou aucun individu de l'espèce humaine n'a de véritables droits, ou tous ont les mêmes ; et celui qui vote contre le droit d'un autre, quelque soit sa religion, sa couleur ou son sexe, a dès-lors abjuré les siens* »²⁷². En 1791, Olympe de Gouges fait la promotion de sa *Déclaration des droits de la Femme et de la Citoyenne*²⁷³. Sur l'image de son pendant masculin, la Déclaration affirme que « *la Femme naît libre et demeure égale à l'homme en droits* » (art. 1), que « *le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation, qui n'est que la réunion de la Femme et de l'Homme* » (art. 3), et que « *la Loi doit être l'expression de la volonté générale ; toutes les Citoyennes et Citoyens doivent concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation* » (art. 6).

²⁷¹ « Le droit de vote des femmes depuis 1789 », in BUISSON F., « Rapport fait au nom de la commission du suffrage universel chargée d'examiner la proposition de loi tendant à accorder le droit de vote aux femmes dans les élections aux Conseils municipaux, aux Conseils d'arrondissement et aux Conseils généraux », 10^e Lég., n° 31, *Ch. Dép.*, 1910, pp. 5-13 ; DE POULPIQUET P., Thèse *cit.*, pp. 214-217 ; BARTHÉLÉMY J., *Le vote des femmes, op. cit.*, pp. 119-124 ; LECLÈRE A., Thèse *cit.*, pp. 33-44 ; BOUGLÉ MOALIC A-S., « *Vive la République quand même !* » *Le suffrage des Françaises, aléas d'une idée républicaine 1848-1944*, Thèse, Caen, 2011, Tome i, pp. 67-70.

²⁷² Marquis DE CONDORCET N., « Sur l'admission des femmes au droit de cité », *Journal de la Société de 1789*, 3 juillet 1790, pp. 1-2.

²⁷³ DE GOUGES O., *Les Droits de la Femme. À la Reine*, 1791. Depuis les années 1990, son combat pour les droits civiques de la femme vaut à Olympe de Gouges d'être souvent citée pour entrer au Panthéon.



Malgré ces plaidoyers, les soubresauts institutionnels auront raison des droits de la femme. Et hormis quelques rares initiatives spontanées et isolées en faveur du suffrage féminin, entre l'Empire et 1909²⁷⁴, il faudra attendre le lendemain de la guerre de 1914 pour que, porté par un élan international, un nouveau mouvement de réflexion soit entrepris sous la III^e République. En effet, après la Première Guerre Mondiale, une trentaine d'États a octroyé le droit de suffrage aux femmes²⁷⁵, notamment au regard de leur participation à l'effort de guerre, comme le confirme le Doyen Hauriou. « *La guerre de 1914 a accéléré le mouvement, comme d'ailleurs elle a accéléré le mouvement d'extension du suffrage universel des hommes. Ce sont les services rendus par les femmes pendant la guerre dans les pays belligérants qui leur ont mérité l'accession aux droits politiques* »²⁷⁶.

Néanmoins, la France resta à l'écart des revendications féminines, malgré certaines tentatives. Citoyenne d'abord, par la candidature de Marguerite Durand aux élections législatives de 1910²⁷⁷. Parlementaires, ensuite, entre 1913 et 1936 où diverses propositions ont fait l'objet de discussions ; citons par exemple celles de Louis Andrieux (1913), Émile Magniez (1918), Ferdinand Buisson (1919), Justin Godart (1923)²⁷⁸. Toutes ont été adoptées par les députés à de très larges majorités ; toutes ont été rejetées dans les mêmes proportions par le Sénat. Les sénateurs radicaux et francs-maçons, ardents défenseurs de la loi du 9 décembre 1905²⁷⁹ et du principe de laïcité, craignaient en effet que les femmes, par leur peu de maturité

²⁷⁴ GOUGEON V., Thèse *cit.*, pp. 32-33 et pp. 38-43 ; « Le droit de vote des femmes depuis 1789 », in BUISSON F., *op. cit.*, pp. 14-27 ; DE POULPIQUET P., Thèse *cit.*, pp. 217-231 ; LECLÈRE A., Thèse *cit.*, pp. 44-96.

²⁷⁵ Pour une chronologie mondiale, voir « Le suffrage féminin », Union interparlementaire : <www.ipu.org/wmn-f/suffrage.htm>. Pour une étude de la législation des différents États en vigueur en 1907, lire GOUGEON V., Thèse *cit.*, pp. 59-65 ; en 1910, lire « Le droit de vote des femmes depuis 1789 », in BUISSON F., *op. cit.*, pp. 28-141 ; en 1912, lire DE POULPIQUET P., Thèse *cit.*, pp. 95-206 ; en 1933, lire BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel, op. cit.*, pp. 313-314.

²⁷⁶ HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 564.

²⁷⁷ En vue des élections législatives du 24 avril 1910, Mme Durand souhaita se porter candidate dans la 2^e circonscription du 9^e arrondissement de Paris ; pour cela, elle se rendit à la Préfecture de la Seine afin de se déclarer ; mais le Préfet le lui refusa au motif qu'elle n'avait pas la qualité de citoyen. Portant l'affaire devant le Conseil d'État, il la rejeta en considérant que : « *Les dispositions législatives qui régissent la composition de la Chambre des députés sont, dans leur ensemble, sans application au regard des personnes de sexe féminin ; la loi du 17 juillet 1889, qui concerne les élections à la Chambre des députés [et impose l'obligation de faire en Préfecture une déclaration de candidature], rentre par son objet dans lesdites dispositions ; dès lors, la dame Marguerite Durand n'est pas fondée à prétendre que le Préfet de la Seine, en refusant de lui délivrer le récépissé prévu par la loi du 17 juillet 1889, l'a privé d'un droit qu'elle aurait tenu de ladite loi...* » – CE, 26 janvier 1912, *Dame Marguerite Durand*, Rec. Sirey, pp. 108-109.

²⁷⁸ BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, pp. 314-315 ; BARTHÉLÉMY J., *Le vote des femmes, op. cit.*, pp. 130-134 ; LECLÈRE A., Thèse *cit.*, pp. 137-213 ; BOUGLÉ MOALIC A-S., « *Vive la République quand même !* », Thèse *cit.*, Tome ii, Annexe 3, pp. 22-23.

²⁷⁹ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, *JORF* du 11 décembre 1905, p. 7205.



d'esprit, votent de façon plus conservatrice et sous l'influence de l'Église. En refusant systématiquement l'égalité des droits politiques pour les femmes, ils ont permis à cette « exception française »²⁸⁰ de perdurer.

Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre Mondiale pour qu'il y soit mis un terme et que l'on assiste à « l'avènement de la femme-individu »²⁸¹. L'ordonnance du 21 avril 1944²⁸² prise par le *Comité français de Libération nationale* reconnaît en effet en son art. 17 : « les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes ». Quant à sa justification, elle est identique à celle avancée dans les années 1920 et 1930 : les femmes doivent pouvoir voter et être élues au motif qu'elles ont courageusement participé à l'effort de guerre, à la Résistance et à la Libération de la Nation. Dans les faits, au lendemain des élections législatives d'octobre 1945, 32 Françaises seront élues à l'Assemblée nationale, sur un total de 586 représentants, soit 5,5 % de femmes. Depuis 1945, le nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale est resté sensiblement le même. Comme le montre le *Tableau 1 (infra)*, il s'établit sous la barre des 7 % jusque dans le milieu des années 1990. Or, avec un tel pourcentage, il apparaît nettement que la représentation intégrale de la Nation – hommes et femmes confondus – est déséquilibrée du fait d'une présence féminine insuffisante.

Pour corriger cette situation, le législateur a introduit la notion de « parité » dans l'ordonnancement juridique français, c'est à dire « l'égalité quantitative garantie pour l'accès à certaines fonctions électives »²⁸³. D'une part, la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 a posé le principe selon lequel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives » (art. 1^{er} al. 2 C°) ; principe dont la mise en œuvre revient aux partis politiques (art. 4 C°). D'autre part, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 est venue inciter les partis à présenter aux élections législatives 50 % de femmes, à 2 % près, tout en prévoyant un mécanisme de retenue sur la première fraction de la dotation publique

²⁸⁰ RUDELLE O., « Le vote des femmes et la fin de "l'exception française" », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 42, 1994, pp. 52-65.

²⁸¹ ROSANVALLON P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, coll. « Folio Histoire », 2001, p. 519.

²⁸² Ord. du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, *JORF* du 22 avril 1944, p. 325.

²⁸³ DEMICHEL F., « À parts égales : contribution au débat sur la parité », *Rec. Dalloz*, n° 12, 1996, p. 95 ; lire aussi SÉNAC-SLAWINSKI R., *La parité*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.



destinée au financement des partis en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale²⁸⁴.

Tableau 1 : Nombre de femmes élues à l'Assemblée nationale entre 1945 et 2017

| Date d'élection | Total | H | F | % F |
|------------------------|-------|-----|-----|-------------|
| Octobre 1945 * | 586 | 554 | 32 | 5.5 |
| Juin 1946 * | 586 | 556 | 30 | 5.1 |
| Novembre 1946 * | 619 | 577 | 42 | 6.8 |
| Juin 1951 * | 627 | 605 | 22 | 3.5 |
| Janvier 1956 * | 627 | 608 | 19 | 3.0 |
| Novembre 1958 * | 579 | 571 | 8 | 1.4 |
| Novembre 1962 | 482 | 474 | 8 | 1.7 |
| Mars 1967 | 487 | 476 | 11 | 2.3 |
| Juin 1968 | 487 | 479 | 8 | 1.6 |
| Mars 1973 | 490 | 482 | 8 | 1.6 |
| Mars 1978 | 491 | 471 | 20 | 4.1 |
| Juin 1981 | 491 | 465 | 26 | 5.3 |
| Mars 1986 * | 577 | 543 | 34 | 5.9 |
| Juin 1988 | 577 | 544 | 33 | 5.7 |
| Mars 1993 | 577 | 542 | 35 | 6.1 |
| Juin 1997 | 577 | 514 | 63 | 10.9 |
| Juin 2002 | 577 | 506 | 71 | 12.3 |
| Juin 2007 | 577 | 470 | 107 | 18.5 |
| Juin 2012 | 577 | 422 | 155 | 26.9 |
| Juin 2017 | 577 | 353 | 224 | 38.8 |

* Scrutin de liste à la représentation proportionnelle

Source : Ministère de l'Intérieur, 20 juin 2017 / OPFH, 22 juin 2012²⁸⁵

Ces dispositions ont-elles fait progresser la parité à l'Assemblée nationale ? En vérité, la progression a été très lente. Il aura fallu attendre 15 ans pour que le taux de femmes passe de 12,3 % en 2002 à 38,8 en 2017, soit désormais 224 députées. Plusieurs raisons, à la fois culturelles et politiques, expliquent les difficultés des femmes à accéder aux mandats électifs. Culturellement, la longue tradition chrétienne fait encore peser sur les femmes la charge de la vie familiale, qu'elles aient ou non une activité professionnelle. En outre, la diffusion dans notre société de stéréotypes sexués, notamment sur la dureté de la compétition politique, rabaisse l'image des femmes et les discrédite dans l'accès aux mandats électifs. La difficulté est d'autant

²⁸⁴ Art. 15 de la Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, *JORF* du 7 juin 2000, p. 8560.

²⁸⁵ OBSERVATOIRE DE LA PARITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES (OPFH), *Parité : une progression timide et inégalement partagée*, Tome i, juillet 2012, Tabl. 21, p. 33 : <www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/opfh_eleleg_rapt1-250712.pdf>.



plus importante que la revendication du pouvoir politique n'a pas été au centre des préoccupations du mouvement féministe des années 1970, début 1980, contrairement à l'autonomie personnelle (à travers le droit de disposer librement de son corps) ou l'égalité professionnelle. Politiquement, les obstacles sont plus nombreux. La prime aux sortants et la pratique du cumul des mandats renforcent la notoriété des élus en place, majoritairement des hommes. À cela, il faut ajouter le scrutin majoritaire en ce qu'il personnifie l'élection et privilégie les sortants. Enfin, les formations politiques ont des approches différentes en matière de recrutement des députés et de parité.

Pour les uns, l'accession des femmes à la mandature relève d'une idéologie et d'une cohérence politique. Il en va ainsi des communistes²⁸⁶ au nom desquels Marie-George Buffet, alors Secrétaire nationale du PCF, avait pu affirmer : *promouvoir « la juste représentation des femmes au plan politique (...) est pour moi une question de démocratie. Il n'y a aucune justification à chercher, les femmes représentent la moitié de l'humanité et doivent donc pouvoir accéder à toutes les responsabilités dans la gestion de cette humanité. De plus, le partage du pouvoir politique est une source d'efficacité, la politique ne doit en effet pas se réduire à la prise en compte de la sensibilité, de la vision du monde de l'individu masculin. Pour répondre aux attentes de la population, il est nécessaire de prendre aussi en compte la vision au féminin »*²⁸⁷.

De même, les écologistes ont à cœur de respecter la parité, prise dans son ensemble²⁸⁸. Secrétaire national des Verts, Gilles Lemaire témoigne de la réflexion au sein de sa formation politique : le parti s'est donné *« comme règle et objectif interne de ne pas respecter la parité que sur les candidats, mais de la respecter aussi sur les éligibles, et donc sur les élus. Dans les circonscriptions où les candidatures étaient communes avec la gauche, c'est à dire les circonscriptions les plus facilement gagnables, les Verts ont également respecté la règle de parité sur ces candidatures communes »*²⁸⁹. *« Il faut, poursuit-il, être attentif à cet aspect des choses, que la parité soit une parité non pas simplement dans les candidats, mais aussi une parité dans les circonscriptions gagnables. [Car] très souvent, la parité a été récupérée sur des circonscriptions moins gagnables de façon à faire remonter le pourcentage de femmes investies*

²⁸⁶ Art. 19.2 des Statuts du PCF.

²⁸⁷ ZIMMERMANN M-J., « Rapport de l'OPFH à M. le Premier Ministre – Élections à venir : faire vivre la parité », *OPFH*, décembre 2003, p. 110.

²⁸⁸ Art. 36 des Statuts d'EELV.

²⁸⁹ Gilles Lemaire *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 52.



au niveau national »²⁹⁰. En conséquence, il n'est pas surprenant que ces deux formations aient respecté pour 2012 l'écart des 2 % prescrit par la loi du 6 juin 2000 et aient échappé aux pénalités, avec pour le PCF une part de femmes candidates de 49,3 % et pour EELV une part de 49,4 % (*Tableau 2, infra*). Ce dernier a même dépassé les 50 % de femmes candidates en 2007 avec un taux de 50,4 %. Toutefois, pour 2017, ces deux formations ont été moins rigoureuses : elles ont investi respectivement 47 et 46 % de femmes (*Infographie 3, infra*).

Au PS, la culture paritaire est aussi présente puisqu'elle fait l'objet de prises de positions et d'engagements forts de la part de la direction du parti²⁹¹. En revanche, sa mise en œuvre pratique est plus chaotique car, au moment des investitures, de nombreux élus masculins font valoir leur fort ancrage dans le territoire. Dans les faits, la part de femmes candidates au PS s'est établie à 42,6 % en 2012, ce qui représente une retenue sur la dotation de plus de 6.430.000 € de pénalité sur la législature (*Tableau 2, infra*). Une somme qui devrait être tout aussi importante sous la 15^e législature puisque le PS n'a investi que 44 % de femmes (*Infographie 3, infra*).

À contre-courant politique, la droite et le centre ont toujours privilégié les candidatures d'expérience, en renouvelant leurs députés sortants, plutôt que d'investir de nouveaux profils. Ces formations ont ainsi laissé peu de place aux femmes candidates : leur part était de 25,5 % à LR ; et de 36,7 % au Nouveau Centre. Or, en ne respectant pas la parité des investitures en 2012, le premier a été sanctionné à hauteur de 18.090.000 € pour la 14^e législature, et le second à 660.000 € (*Tableau 2, infra*).

Jean-François Copé, alors Secrétaire général de l'UMP, explique les motifs pour lesquels son parti n'a pas respecté la loi sur la parité pour les élections législatives de 2012 : « *Je plaide coupable avec regret, mais c'est un arbitrage que nous avons eu à rendre et qui était difficile. Dès lors que nous avons 317 députés sortants, qu'une bonne part d'entre eux se représentent et ont un ancrage très remarquable sur leur territoire, il était extrêmement difficile de les sacrifier. Voilà pourquoi nous avons pris cette décision qui nous coûtera en terme d'amende. Chacun doit comprendre que, dans la période qui est la nôtre, il nous faut avoir le maximum de députés. Cela passe par le poids, l'ancrage local de beaucoup d'entre nous* »²⁹². Selon ce député, l'ancrage local des élus sortants est un critère important pour le parti afin de

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Le principe de parité est inscrit à l'art. 1.4.1 des Statuts et Règlement du PS.

²⁹² « Copé explique pourquoi l'UMP ne respectera pas la parité », *RMC.BFM TV.com*, 21 mai 2012.



s'assurer un maximum d'élus. En revanche, la féminisation ou encore le renouvellement de la classe politique à l'Assemblée apparaissent comme secondaires.

Ce raisonnement n'est pas propre à LR ni nouveau à droite. On le retrouve en effet dès les élections de 2002. Françoise Hostalier au nom de Démocratie Libérale, affirmait ainsi « n'a[voir] pas voulu imposer une règle systématique, une consigne, mais cherche[r] à favoriser sur le terrain les candidatures féminines. L'objectif prioritaire est d'avoir le meilleur candidat, à la fois celui qui peut gagner et celui qui correspond au meilleur consensus par rapport aux partenaires politiques. En 1997, les candidatures féminines étaient un argument alors qu'en 2002, l'argument femme n'est plus aussi marqué dans la mesure où la parité est rentrée dans les mœurs. L'enjeu national des élections législatives de 2002 fait que les partis politiques ont pour objectif prioritaire de gagner. Ainsi, dans les circonscriptions où les partis politiques espèrent gagner, ils vont "bétonner" comme ils disent en mettant des "mamouths" de la politique, des hommes qui ont déjà un ou deux mandats. Dans les circonscriptions où les chances de gagner sont moindres, les partis politiques choisiront prioritairement des femmes »²⁹³.

Ce manque de féminisation à droite déplaît à Roselyne Bachelot-Narquin, qui se montre très critique à l'égard de son parti. À la question « Pourquoi y-a-t-il peu de parité à l'UMP ? », la députée répond : « parce qu'elle n'a pas subi, comme la gauche en 1993, une claque électorale magistrale qui lui aurait permis de renouveler ses cadres. Nous, nous n'avons pas enregistré de défaite de cette ampleur depuis que la parité est devenue un principe constitutionnel. Dès lors, je vois mal comment nous aurions pu renvoyer à leur canne à pêche des sortants qui n'ont pas démérité, simplement pour faire de la place aux femmes. Il y a aussi une autre raison, culturelle celle-là : nous sommes héritiers d'une conception universaliste et pas communautariste. Elle est d'ailleurs partagée par des penseuses de gauche comme Élisabeth Badinter. Mais sans renier ses idées, l'UMP doit se remettre sérieusement en question en matière de parité »²⁹⁴.

L'échéance de 2017 s'est avérée être une opportunité pour le parti LR d'investir davantage de femmes. François Fillon, le candidat LR à l'élection présidentielle, s'en faisait

²⁹³ Françoise Hostalier in GÉNISSON C., « Rapport de OPFH à M. le Premier Ministre – La parité entre les femmes et les hommes : une avancée décisive pour la démocratie », *La Documentation française*, mars 2002, pp. 136-137.

²⁹⁴ « Parité : pour Bachelot, "l'UMP doit se remettre en question" », *LeFigaro.fr*, 22 mai 2012.



l'écho lors d'un Conseil national : « À nous d'entendre à tous les niveaux, et pas seulement en tant que conseillères municipales, la volonté des femmes de s'investir dans la vie publique. Nos investitures législatives sont en cours et en matière de parité, l'on part de loin. Il est vrai que nous aurons du mal à parvenir aux 50 %. Mais je n'accepte pas que nous nous donnions une image vieillotte et misogyne. La parité n'est pas une contrainte, c'est une condition indispensable de l'unité nationale. Je vous le dis : je veillerai à ce que le nombre de femmes investies aux législatives soit en augmentation significative »²⁹⁵. La promesse d'une « augmentation significative » du nombre de femmes investies pour juin 2017 s'est concrétisée. En effet, le parti a investi 352 hommes et 225 femmes, soit 39 % et 13,5 points de plus qu'en 2012 (*Infographie 3, infra*). Si LR est encore loin de la parité réelle, les efforts de ce parti pour faire reculer la surreprésentation masculine, « condition indispensable de l'unité nationale », sont à saluer.

En ce qui le concerne, le parti d'extrême droite répond d'une tout autre logique. En effet, par son programme politique, le FN a des difficultés à trouver des financements nécessaires à son fonctionnement. Il vit donc principalement de financement public. C'est cet aspect financier qui conduit le FN à être, avec EELV et le PCF, l'un des meilleurs élèves de la parité. Avec une certaine régularité, il a su présenter une part de femmes candidates de 49 % pour les deux dernières législatives (2012 et 2017) (*Tableau 2 et Infographie 3, infra*).

Derrière cette logique financière, le FN traduit la difficulté rencontrée par l'ensemble des partis minoritaires : il est nécessaire de respecter la loi sur la parité et promouvoir la féminisation de la vie politique, faute de quoi, la survie du parti est menacée. Deux situations sont alors identifiables. La première, vécue par le FN, traduit une situation ubuesque décrite notamment par Marine Le Pen : « le FN [est] obligé de solliciter fortement des femmes qui n'auraient pas envie d'être candidates. Il y a donc un effet pervers de cette loi sur la parité qui va obliger des femmes n'ayant pas envie de faire de la politique, à en faire, à s'investir, et à être candidates alors qu'elles ne le souhaitent pas. Cela illustre une limite de cette loi »²⁹⁶. La seconde condamne l'excès de bonne volonté de Debout La République. Si promouvoir la féminisation du personnel politique constitue une incitation légale et une nécessité absolue pour les petites formations politiques, sous peine d'être lourdement sanctionnées, elles ne doivent pas tomber dans l'excès inverse. Dit autrement, les partis ne doivent pas surreprésenter les

²⁹⁵ FILLON F., Conseil national "Les Républicains", Discours à la Maison de la Mutualité (Paris), le 14 janvier 2017, 3 h 11 min 50 : <www.republicains.fr/actualites_conseil_national_14_janvier_2017_20170114>.

²⁹⁶ Marine Le Pen in Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 104.



femmes au détriment des hommes. Ce cas unique a été celui de DLR qui, sous la 14^e législature, a présenté 158 candidates contre 140 candidats, soit un écart de plus de 6 %. Or, à cause d'un nombre insuffisant d'hommes, ce parti s'est privé de près de 50.000 € pour non-respect de la parité (*Tableau 2, infra*). En 2017, la part de femmes candidates DLR a été de 45 % (*Infographie 3, infra*).

L'analyse qui vient d'être faite, parti par parti, montre que près de vingt ans après sa constitutionnalisation, la parité n'est toujours pas respectée par les grandes formations politiques historiques. Deux groupes se distinguent donc nettement. Le premier est constitué des petites formations qui, soit par idéologie, soit par calcul financier, respectent à la lettre la législation sur la parité (EELV, PCF, FN, DLR). Le second rassemble les grands partis de gouvernement (PS, LR) qui préfèrent assurer leur réussite électorale, même si pour cela ils doivent favoriser les candidatures masculines et subir de lourdes retenues sur leur dotation financière publique. Ils compensent leur perte, liée à la minoration de la première fraction calculée sur le respect de l'obligation de parité des candidatures, avec la seconde fraction de l'aide publique basée sur le nombre de parlementaires rattachés au parti politique.

Comme le montre l'*Infographie 3 (infra)*, la parité des investitures pour la 15^e législature a légèrement progressé. Sur les 7.882 candidats, 3.344 étaient des femmes, soit 42,4 %, contre 40 % (2.646 sur 6.591) en 2012 et 41,6 % (3.177 sur 7.639) en 2007²⁹⁷. Il révèle également que le seul parti à avoir appliqué strictement la parité des investitures est LREM. Il a en effet investi autant de femmes (261) que d'hommes (261)²⁹⁸. Mais, derrière cette avancée démocratique, il existe une réalité politique : il est plus facile de respecter la parité pour un nouveau parti qui part de zéro que pour un parti plus ancien, comme LR et le PS, où les députés sortants ne peuvent être écartés sur le seul fait qu'ils sont des hommes.

²⁹⁷ HAUT CONSEIL À L'ÉGALITÉ (« HCE »), « Parité des candidatures aux élections législatives de 2017 : une quasi-stagnation en dépit du renforcement des contraintes légales », 23 mai 2017.

²⁹⁸ LREM n'a présenté que 522 candidats aux élections législatives.



Tableau 2 : La dotation publique des partis et groupements politiques pour la XIVe législature (2012-2017)

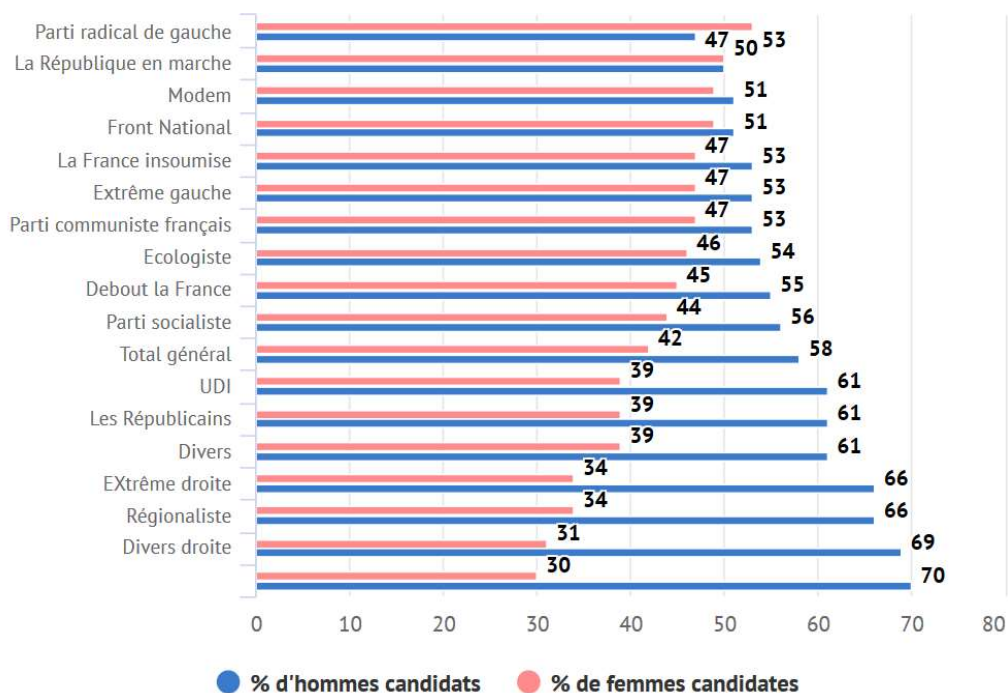
| | Part de femmes candidates en 2012 pour la XIVe législature | Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2013 | Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2014 | Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2015 | Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2016 | Retenue sur la dotation au titre de la parité en 2017 | Montant total des retenues au titre de la parité pour la XIVe législature | 1 ^{ère} fraction d'aide publique durant la XIVe législature compte tenu de la loi sur la parité | 2 ^{ème} fraction d'aide publique durant la XIVe législature | Total de la dotation publique pour la XIVe législature | Part de la retenue du fait des pénalités sur la totalité de la dotation publique |
|-------------------------|--|---|---|---|---|---|---|--|--|--|--|
| PS | 42,6% | 1 396 809 € | 1 259 355 € | 1 258 982 € | 1 258 723 € | 1 259 535 € | 6 433 405 € | 51 222 929 € | 77 383 565 € | 128 606 494 € | 4,8% |
| LR | 25,5% | 3 927 600 € | 3 541 100 € | 3 540 052 € | 3 539 323 € | 3 541 608 € | 18 089 683 € | 31 122 036 € | 62 645 978 € | 93 768 014 € | 16,2% |
| FN | 49,0% | 86 980 € | 78 420 € | 78 397 € | 78 381 € | 78 432 € | 400 609 € | 25 149 378 € | 608 616 € | 25 757 994 € | 1,5% |
| EELV | 49,4% | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 10 660 321 € | 4 767 386 € | 15 427 707 € | 0,0% |
| PCF | 49,3% | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 0 € | 9 856 224 € | 5 019 314 € | 14 875 538 € | 0,0% |
| URCID | 44,1% | 101 897 € | 91 870 € | 91 843 € | 91 824 € | 91 883 € | 469 318 € | 4 814 850 € | 8 175 463 € | 12 990 313 € | 3,5% |
| Parti Radical de Gauche | 36,8% | 137 240 € | 123 734 € | 123 698 € | 123 672 € | 123 752 € | 632 096 € | 2 570 523 € | 5 323 540 € | 7 894 063 € | 7,4% |
| Nouveau Centre | 36,7% | 143 272 € | 129 174 € | 129 135 € | 129 109 € | 129 192 € | 659 882 € | 2 656 448 € | 3 020 332 € | 5 676 786 € | 10,4% |
| Debout la République | 53,0% | 10 863 € | 9 794 € | 9 791 € | 9 789 € | 9 796 € | 50 033 € | 1 054 433 € | 1 094 321 € | 2 148 754 € | 2,3% |
| TOTAL Métropole* | 43,3% | 6 033 361 € | 5 438 419 € | 5 436 809 € | 5 435 691 € | 5 439 199 € | 27 783 480 € | 145 475 758 € | 170 154 420 € | 315 630 178 € | 8,1% |

* Seuls quelques partis politiques apparaissent dans le tableau mais le total correspond à l'intégralité des partis politiques de la métropole.

Pour l'ensemble de la XIVe législature, les partis politiques ont renoncé à près de 28 millions d'euros. En ne respectant pas la parité des investitures pour les élections législatives, le manque à gagner peut représenter jusqu'à plus de 15% de la dotation globale.

Source : Ministère de l'Intérieur - Haut Conseil à l'Égalité, compte tenu des Décrets n° 2013-430, n° 2014-111 et n° 2014-1121, n° 2015-53, n° 2016-111 et n° 2017-251

Infographie 3 : La parité chez les candidats aux élections législatives de juin 2017



Source : Ministère de l'Intérieur, 23 mai 2017 / Le Figaro, 23 mai 2017²⁹⁹

D'une manière générale, il importe de faire appliquer correctement ce principe constitutionnel pour trois raisons. D'une part, l'exemplarité des formations politiques peut faire évoluer plus rapidement la société sur les questions de genre. Ensuite, 82 % des Français, soit une large majorité d'entre eux, souhaitent voir davantage de femmes dans la vie politique française permettant d'incarner le renouvellement du personnel politique³⁰⁰. D'autre part, sur le terrain, il recueille un avis positif de la part des femmes politiques ; conscientes sans doute que, sans la loi, le nombre de femmes à l'Assemblée n'aurait pas augmenté comme il l'a fait depuis l'an 2000. L'une d'elles reconnaît d'ailleurs : « *À l'origine, je n'étais pas favorable aux lois sur la parité. Je pensais qu'il fallait s'imposer. Je me suis ralliée, car je me rends bien compte que s'il n'y avait pas ce cadre législatif, il n'y aurait pas de femmes. On ne peut pas avancer autrement. Il faut que toutes les couches de la société soient représentées à l'Assemblée nationale* »³⁰¹. De même, Chaynesse Khirouni (SER) affirme : « *Il y a quinze ou vingt ans, je*

²⁹⁹ « Parité, renouvellement, âge des candidats... Les chiffres des élections législatives », *LeFigaro.fr*, 23 mai 2017.

³⁰⁰ Sondage *Harris Interactive* pour le mouvement politique « *Nous Citoyens* », « Le rapprochement des Français à la politique », 8 avril 2016, p. 7.

³⁰¹ Députée anonyme in OPFH, *Parité : une culture à développer*, Tome ii, juillet 2012, p. 45 : <www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/opfh_parp0_t2-240912.pdf>.

n'étais pas nécessairement convaincue que la loi permettrait d'avancer, pensant naïvement que, avec le temps, l'envie, la motivation et les objectifs que chacun pourrait se fixer, nous pourrions atteindre la parité. Avec le recul, je me rends compte que la loi a été à chaque fois nécessaire pour faire bouger les lignes en la matière ; sans la loi, on n'avance pas »³⁰². Enfin, saluant l'avancée législative à l'égard des femmes depuis 1944, Catherine Coutelle (SER) assure que « de fait, le monde politique reste un monde fait par les hommes et pour les hommes. (...) Nous constatons en effet que seule la loi fait avancer les choses avec une certaine rapidité. Si l'on comptait sur la bonne volonté des uns et des autres, on attendrait indéfiniment »³⁰³.

Seule la loi permet d'améliorer la représentation féminine à l'Assemblée. Pourtant, la parité est un objectif difficilement atteignable dans la mesure où la Constitution fait naître à l'égard des partis une obligation de moyen et non une obligation de résultats. Leur rôle est de contribuer à la mise en œuvre du principe de parité (art. 4).

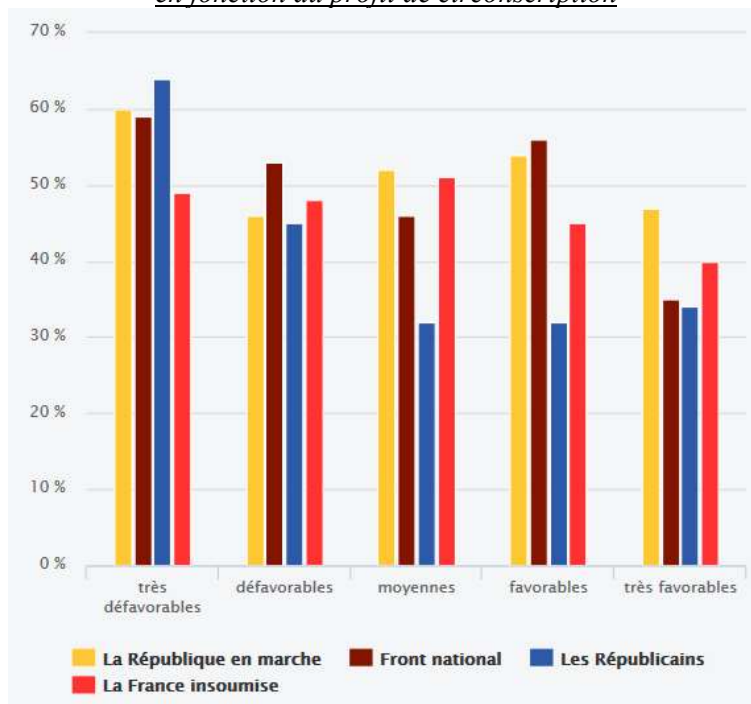
Pour s'approcher de la parité réelle (à 2 % près), il conviendrait d'inviter les partis politiques à revenir à l'esprit de la loi et ne pas réserver les investitures féminines pour les circonscriptions non ou peu « gagnables ». Depuis l'instauration de la parité, les grandes formations politiques ont toujours réservé aux femmes les circonscriptions réputées « défavorables ». Comme tend à le montrer l'*Infographie 4 (infra)*, les élections législatives de 2017 n'ont pas fait exception. À droite, LR a investi 64 % de femmes dans des circonscriptions qui lui sont très défavorables contre 34 % dans les plus favorables ; le FN en a investi respectivement 59 % et 35 %. À gauche, si la part des femmes dans des circonscriptions plus favorables était plus importante (47 % pour LREM et 40 % pour FI), le taux de femmes dans des circonscriptions difficiles restait élevé avec 60 % pour LREM et 49 % pour FI. Il en ressort que pour les quatre principales formations, les femmes sont systématiquement plus nombreuses là où leur candidature est vouée à l'échec ou presque. À l'inverse, elles sont beaucoup moins représentées là où leurs formations politiques ont obtenu les meilleurs résultats. Le dispositif paritaire actuellement en vigueur est donc vicié par les partis historiques.

³⁰² Chaynesse Khirouni in COUTELLE C., « Rapport d'information au nom de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la place des femmes en politique », 14^e Lég., n° 3991, *Ass. Nat.*, 20 juillet 2016, p. 55.

³⁰³ Catherine Coutelle in *ibid.*, p. 56.

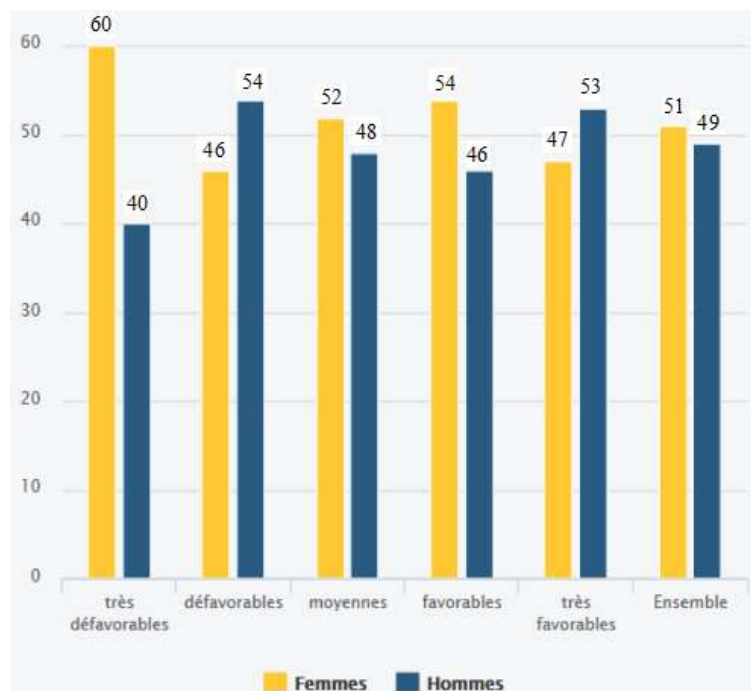


Infographie 4 : Part des femmes dans les candidatures aux législatives 2017 en fonction du profil de circonscription



Source : Ministère de l'Intérieur / Le Monde, 6 juin 2017³⁰⁴

Infographie 5 : Répartition femmes-hommes investis LREM par profils de circonscriptions



Source : Ministère de l'Intérieur / Le Monde, 8 juin 2017³⁰⁵

³⁰⁴ « Aux législatives, les femmes héritent des circonscriptions les plus difficiles à remporter », *LeMonde.fr*, 6 juin 2017.

³⁰⁵ « Législatives : les nouveaux visages de La République en marche sont-ils investis dans des circonscriptions "gagnables" ? », *LeMonde.fr*, 8 juin 2017.

Qu'en est-il pour LREM ? Malgré sa jeunesse, LREM s'est inscrit dans les pratiques politiques des formations traditionnelles en présentant une part élevée de femmes dans des circonscriptions très défavorables (*Infographie 5, supra*). Cela peut sembler étonnant pour une formation politique qui affirme vouloir « faire de la politique autrement ».

Pour que le dispositif paritaire prenne véritablement sens, il est important que la parité ne touche pas seulement les candidats à la députation, mais également les éligibles. Directement inspirée des travaux de l'*Observatoire de la parité* et de l'audition de Gilles Lemaire, cette recommandation invite les différentes formations politiques à ne pas récupérer la parité « sur des circonscriptions moins gagnables de façon à faire remonter le pourcentage de femmes investies au niveau national »³⁰⁶, mais à ce que « la parité soit une parité non pas simplement dans les candidats, mais aussi une parité dans les circonscriptions gagnables »³⁰⁷. L'objectif est donc ici de prendre en compte la parité des investitures, des éligibles et des élues. C'est un retour à l'esprit de la loi sur la parité qui est ici prôné afin que le nombre de femmes élues à l'Assemblée augmente. Ce à quoi appelle aussi Sergio Coronado (EELV) : « La loi est faite pour être appliquée, mais elle peut être contournée. D'ailleurs, les grands appareils l'ont fait avec beaucoup d'imagination. Il y a l'esprit et la lettre de la loi. Le fait d'investir des femmes dans les circonscriptions gagnables correspond non pas à la lettre, mais à l'esprit de la loi »³⁰⁸.

Il conviendrait d'envisager également l'instauration de « binômes paritaires » aux élections législatives. Objet de nombreux travaux parlementaires³⁰⁹, de l'*Observatoire de la parité* en 2003³¹⁰, du *Haut Conseil à l'Égalité* (2013³¹¹ et 2015³¹²) et de la Délégation aux droits des femmes (2016)³¹³, ce système de « ticket paritaire » mérite toute notre attention. Déjà appliqué pour les élections des sénateurs élus au scrutin majoritaire (L. 299 C.élec.³¹⁴) et les

³⁰⁶ Gilles Lemaire in Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 13.

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ Sergio Coronado in *ibid.*, pp. 52-53.

³⁰⁹ Voir nota. de Marie-Jo Zimmermann, Prop. de loi tendant à instaurer une véritable parité entre les hommes et les femmes dans la vie politique, 11^e Lég., n° 1850, *Ass. Nat.*, 13 octobre 1999 ; la même in *Ass. Nat.*, 2^e séance du 25 janvier 2000, p. 350.

³¹⁰ Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 6.

³¹¹ « Avis sur les projets de loi organique n° 885 et ordinaire n° 886 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député, de sénateur et de représentant au Parlement européen », Avis n° 2013-0613-PAR005, 13 juin 2013, pp. 9-10.

³¹² RESSOT C., « Rapport du HCE – Parité en politique : entre progrès et stagnations. Évaluation de la mise en œuvre des lois dites de parité dans le cadre des élections de 2014 : municipales et communautaires, européennes, sénatoriales », Rapport n° 2015-02-26-PAR-015, *HCE*, 26 février 2015, p. 92.

³¹³ Rapport COUTELLE, *op. cit.*, p. 61.

³¹⁴ Art. 10 de la Loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, *JORF* du 3 août 2013, p. 13258.



conseillers départementaux (L. 191 C.élec.³¹⁵), il pourrait être généralisé aux élections législatives. À l'image de l'art. L. 299 C.élec., il serait inséré à l'art. L. 154 C.élec. une disposition ainsi rédigée : « Le candidat et son remplaçant sont de sexe différent ». Une telle mesure permettrait d'harmoniser les règles de candidatures aux scrutins majoritaires, de féminiser davantage la vie politique française et de favoriser le renouvellement du personnel politique. En définitive, « *le système des suppléances paritaires contribuerait au bon fonctionnement de la démocratie* »³¹⁶.

En outre, il pourrait être convenu de renforcer la pénalité financière. Depuis 2000, la législation a fortement renforcé le dispositif de retenue financière sur la dotation des partis politiques au titre de la parité. La loi du 4 août 2014³¹⁷ a même doublé le montant des pénalités à l'encontre des partis politiques qui ne respectent pas la parité dans les investitures à la députation. Malgré cela, les résultats tardent à se concrétiser³¹⁸ puisque en 2017, l'Assemblée ne compte « que » 224 députées. LREM et le MoDem font figure de bons élèves avec 47 et 46 % d'élues, FI n'en compte que 41 %, le PS 40 % (contre 36 % en 2012), le FN 25 % (contre 50 %), LR 24 % (contre 14 %), le PCF 20 % et l'UDI 17 %³¹⁹.

Faudrait-il renforcer la pénalité financière pour les élections législatives de 2022 ? Sans doute serait-il contre-productif de le faire sur la première fraction de la dotation. En revanche, il semblerait plus responsable de recommander une extension de la retenue à la seconde fraction de la dotation. Attribuée proportionnellement au nombre d'élus députés et sénateurs, cette fraction est essentielle pour assurer le financement des grands partis politiques. Car, contrairement aux petits partis, ils tirent leurs ressources principalement de cette fraction : plus le nombre d'élus est important et plus la dotation de la seconde fraction est importante. Jusqu'à présent, la pénalité se limitait à la première fraction. Or, après plus de quinze années, force est d'admettre que les résultats sont plus que limités : le dispositif s'est seulement révélé positif pour les petits partis dont les ressources sont limitées. En étendant le dispositif à la seconde fraction, les grands partis seront incités à agir plus ardemment en faveur de la féminisation des

³¹⁵ Art. 3 de la Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

³¹⁶ Alain Juppé *in* Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 12.

³¹⁷ Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, *JORF* du 5 août 2014, p. 12949.

³¹⁸ PIONCHON S et DERVILLE G., *Les femmes et la politique*, PUG, coll. « Le Politique en plus », 2004, pp. 101-106.

³¹⁹ « Âge, nombre de femmes, professions... », *art. cit.*, 19 juin 2017.



candidatures et des sièges à l'Assemblée. La double retenue financière permettra ainsi d'assurer un meilleur résultat dans la mise en œuvre de la parité. Plusieurs élus se sont exprimés en ce sens. « [J'avais] alerté, raconte Marie-Jo Zimmermann, en [m]a qualité d'orateur du groupe RPR, sur le danger de voter une loi qui ne soit pas assez contraignante pour les élections législatives. Cela revient en effet à rendre l'application de la réforme constitutionnelle tributaire de la bonne volonté des partis politiques. La faiblesse numérique des investitures féminines aux législatives illustre ce danger dans la mesure où les partis politiques ne se sont pas montrés volontaires pour appliquer la réforme constitutionnelle »³²⁰. Un sentiment partagé par Jean-Marie Le Pen (FN)³²¹ et François Hollande, qui, en tant que Premier secrétaire du PS, reconnaît justement que « le renforcement de la pénalisation financière, voire son extension à la seconde fraction, conduirait les deux grands partis politiques à être beaucoup plus volontaristes »³²² dans la féminisation de l'Assemblée.

Mais le volontarisme des formations politiques ne doit pas se limiter à l'accès des femmes aux mandats, il doit aussi porter sur la diversité sociale.

§ 2 - La sous-représentation de la diversité sociale

Depuis la période révolutionnaire, la représentation nationale est un « miroir déformé » de la société³²³. L'étude du profil social-démographique des élus l'atteste.

L'analyse professionnelle révèle que sous la Restauration et la Monarchie de juillet, la représentation est majoritairement constituée des détenteurs des pouvoirs administratifs, politiques et économiques, les notables. La Chambre se caractérise alors par la surreprésentation des propriétaires fonciers et de hauts fonctionnaires civils ou militaires, seuls capables de répondre aux conditions du suffrage censitaire et à la gratuité des fonctions électives. Leurs revenus leur permettent de faire de la politique sans aucune assistance. D'après les travaux d'André-Jean Tudesq³²⁴, quatre groupes professionnels étaient identifiables en 1840 à la suite des élections de 1839. Sur les 459 députés que compte alors la Chambre, le plus gros effectif

³²⁰ Marie-Jo Zimmermann in Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 26 ; la même in Ass. Nat., 2^e séance du 25 janvier 2000, p. 350.

³²¹ Jean-Marie Le Pen in Rapport ZIMMERMANN, *op. cit.*, p. 14.

³²² François Hollande in *ibid.*, p. 13.

³²³ Voir nota. NÉANT H., *La politique en France (1815-2015)*, Hachette Supérieur, coll. « Carré histoire », 4^e éd., 2016, pp. 173-177 ; ROSANVALLON P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Gallimard, coll. « Folio histoire », 2002, pp. 266-283.

³²⁴ TUDESQ A.-J., *Les grands notables en France (1840-1848). Étude historique d'une psychologie sociale*, Tome i, PUF, 1964, pp. 365-366.



se compose des fonctionnaires (175 députés), dont 40 officiers militaires, 70 magistrats, 32 membres de cours royales, 22 membres du Conseil d'État. Le deuxième groupe se compose de propriétaires sans autre occupation professionnelle (137). Enfin, les professions libérales (87) et les représentants des professions économiques (60) constituent les catégories les moins nombreuses.

À partir de 1848, le suffrage universel permet, aux côtés des notables, une plus large accession des professions libérales, du secteur de l'industrie, du commerce et de la banque à la Chambre, qui se maintiendront sous le Second Empire.

Mais avec la III^e République, le temps des notables prend fin. Dès lors, émerge un nouveau personnel politique constitué pour partie d'avocats et d'universitaires. Ils formeront ce qu'il est commun de nommer la « République des avocats »³²⁵ et la « République des professeurs »³²⁶. On note également la venue, selon les termes de Léon Gambetta, d'une « couche sociale nouvelle »³²⁷ qui est aux affaires, issue « d'une petite bourgeoisie composite, faite de patrons, de producteurs, d'artisans, d'employés ou de fonctionnaires qui ne doivent leur modeste ascension sociale qu'à leur travail acharné »³²⁸. C'est véritablement à cette période que la Chambre traduit au mieux la très grande diversité sociale qui caractérise la France d'alors : « l'avocat et le camarade »³²⁹ cohabitent et incarnent ensemble la représentation nationale. On assiste même à partir des années 1920, au renforcement des députés issus de la classe ouvrière par les « notables de gauche » ou « notables rouges ». Issus du milieu ouvrier, « ils n'héritent d'aucun réseau préétabli, et ne disposent généralement pas de fortune personnelle pouvant les aider à l'instaurer. Cependant, ils se font les dispensateurs de biens et de services publics, parfois en reprenant des méthodes clientélares, et cela contribue à les poser en protecteurs de leurs concitoyens »³³⁰.

Si la situation perdure sous IV^e République, les débuts de la V^e se révèlent en revanche plus tranchés. Ils se caractérisent par de gros effectifs d'élus issus de la fonction publique : c'est

³²⁵ LE BÉGUEC G., *La République des avocats*, Armand Colin, coll. « L'Histoire au présent », 2003.

³²⁶ THIBAUDET A., *La République des professeurs*, Bernard Grasset, coll. « Les "Écrits" », 1927.

³²⁷ GAMBETTA L., *Discours prononcé à Grenoble le 26 septembre 1872*, Ernest Leroux, 1872, p. 19.

³²⁸ GABORIAUX C., « Fonder la République sur les "nouvelles couches sociales" (Gambetta) : description du monde social et préférences institutionnelles dans la France des années 1870 », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015, p. 14.

³²⁹ ROSANVALLON P., *op cit.*, p. 266.

³³⁰ CHAMOULARD A. et FOGACCI F., « Les notables en République : introduction », *Histoire@Politique*, n° 25, 2015, p. 5.



la « République des énarques »³³¹ et plus largement la « République des fonctionnaires »³³². Toutefois, on constate depuis les années 1980 un regain de la « République des avocats » avec l'accession de la gauche aux responsabilités, et de la droite au milieu des années 1990.

À la suite des élections législatives de 2012, trois grandes catégories sociales sont fortement représentées³³³. Il s'agit de la fonction publique (hors enseignement) [21 %], du secteur de l'enseignement [16 %] et des cadres du secteur privé [15 %]. Dans une moindre mesure, le député est issu du personnel politique (attaché parlementaire, membre de cabinet ou député s'étant déclaré "sans profession") [9 %], du secteur juridique, celui de la santé, ceux ayant une activité professionnelle à caractère privé (journalistes, architectes, commerçants, sportifs...) [7 % chacun], ou les chefs d'entreprises [6 %]. Enfin, le député représente pour moins de 5 % d'élus à l'Assemblée, les consultants/conseils/experts [5 %], ceux ne relevant ni de la fonction publique ni du secteur privé, mais que l'on qualifiera de para-public (animateurs culturels, cadres associatifs, ingénieurs d'organismes publics...) [4 %], et le secteur agricole (agriculteurs, propriétaires exploitants) [3 %]. De ces données, il ressort que le secteur public est surreprésenté à l'Assemblée. En effet, si on ajoute les fonctionnaires, les enseignants et les assimilés au secteur public, l'emploi public représente près de 41 %. Or, la part réelle de l'emploi public dans la population active s'établit à 20 % de l'emploi total, soit 5,64 millions d'agents. Autrement dit, la fonction publique se retrouve deux fois plus représentée à l'Assemblée nationale qu'aucun autre secteur d'activité. À l'inverse, le député est très peu issu des catégories populaires. Ainsi, les ouvriers, employés, artisans et commerçants sont sous-représentés à l'Assemblée. Pourtant, ils représentent la moitié des emplois en France (49 %).

Les élections de 2017 ont changé la structure professionnelle des députés³³⁴. Si les fonctionnaires et les cadres restent majoritaires, l'ordre d'importance a été inversé. Les plus nombreux sont les cadres du secteur privé (16,81 %), suivis des fonctionnaires (hors enseignement) (14,21 %), des permanents politiques (12,65 %) et des métiers de l'enseignement (12,31 %). Viennent ensuite les professions indépendantes (chefs d'entreprises [8,67 %], les professions juridiques [7,45 %], les médecins [7,11 %]), les artisans-commerçants

³³¹ LE BÉGUEC G., « Les premiers pas de la République des énarques », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, n° 71, juin 1998, pp. 8-23 ; MAUS D., « Les énarques au Gouvernement et au Parlement », *Pouvoirs* (49), 1989, pp. 147-155.

³³² PFISTER T., *La République des fonctionnaires*, Albin Michel, 1988.

³³³ DOSIÈRE R., *Argent...*, *op. cit.*, pp. 110-111 ; « L'analyse socio-professionnelle des élus nationaux », *IFRAP.org*, 28 avril 2015 ; « Parlement : le secteur public sur-représenté », *IFRAP.org*, 16 avril 2014.

³³⁴ « Quelles professions exercent nos députés ? », *LeMonde.fr*, 26 juin 2017 ; ROUBAN L., L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation, La Note # 43, vague 16, *Science Po CEVIPOF*, juillet 2017, pp. 6-8.



(3,6 %) et les agriculteurs (2,9 %). L'Assemblée se caractérise donc par la baisse du nombre d'enseignants et de hauts fonctionnaires. Cette évolution par rapport à 2012 s'explique par une proportion importante de ces catégories au sein de la gauche socialiste et de la droite de gouvernement, et par la défaite de ces deux formations aux élections. Dans le même temps, l'Assemblée compte un grand nombre de catégories socioprofessionnelles supérieures (indépendants, cadres du privé, permanents politiques et chefs d'entreprises), surtout issus de la majorité LREM associée au MoDem et à une partie des députés LR devenus LC. Finalement, la composition de l'Assemblée sous la 15^e législature reflète la fracture sociale entre la majorité LREM fortement diplômée et l'opposition très minoritaire et contestataire (FI/PCF/FN) issue des catégories sociales populaires.

L'analyse générationnelle menée sur la 14^e législature³³⁵ indique que le député français est quelqu'un de relativement âgé. Ainsi, la moitié de l'Assemblée est âgée de plus de 60 ans. Or, selon l'INSEE³³⁶, les effectifs de cette génération au 1^{er} janvier 2016 représentent seulement 24,9 % de la population. Un tiers des élus a entre 50 et 60 ans alors qu'ils ne sont que 13,1 % de la population. Il peut donc en être déduit que la génération des 50 ans et plus, avec 458 élus (79,9 %), est « surreprésentée » à l'Assemblée nationale. À l'inverse, alors que 37,4 % de la population est âgée de moins de 50 ans, seuls 103 députés (19,7 %) relèvent de cette tranche d'âge. Et un seul élu est âgé de moins de 30 ans : la députée FN, Marion Maréchal Le Pen. Notons enfin qu'un fort contraste existe entre les différentes formations politiques. En moyenne, le parti EELV est le plus jeune (49,8 ans) ; le PS, les radicaux de gauche et les centristes sont relativement proches avec 54,2 et 54,4 ans ; suivi par l'UMP (55,3 ans) ; enfin, le FDG se révèle être le parti dont la moyenne d'âge est la plus élevée avec 62,4 ans³³⁷. À travers ces chiffres, l'âge moyen du député en 2012 transparaît et s'établit à 54,6 ans.

En 2017, le rapport de force générationnel à l'Assemblée s'est inversé³³⁸. Un équilibre se fait d'ailleurs entre les moins de 50 ans (280 députés) et les plus de 50 ans (291 députés). Dans ce premier groupe, 22 députés sont âgés de moins de 30 ans : quatorze sont issus de la nouvelle majorité LREM, trois de la FI, trois LR, un MoDem et un FN élu à seulement 23 ans.

³³⁵ <www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/age.asp?legislature=14>.

³³⁶ <www.insee.fr/fr/statistiques>.

³³⁷ ROUBAN L., Les électors politiques. Les députés de 2012 : quelle diversité ?, Note de recherche n° 8, CEVIPOF, juillet 2012, p. 3.

³³⁸ <www2.assemblee-nationale.fr/deputes/liste/ages>.



Les trentenaires sont au nombre de 95 et les « quadras » sont 163. Parmi les plus de 50 ans, les députés sont majoritairement des quinquagénaires (184 élus), suivis par les sexagénaires (91) et les septuagénaires (16). Par rapport à la précédente Assemblée, le renouvellement générationnel en 2017 est indéniable grâce à la nouvelle majorité. En effet, les députés LREM sont en moyenne plus jeunes (46 ans), suivis par l'extrême-gauche (48 ans) ; alors que le PS/PRG affiche une moyenne d'âge de 54,7 ans, LR 53 ans tout comme l'extrême-droite (52,2 ans)³³⁹. Néanmoins, la moyenne d'âge de l'Assemblée reste sensiblement la même puisqu'elle atteint 49,2 ans (contre 54,6), un chiffre comparable à 1981 (49 ans) ou 1958 (48,9 ans).

Enfin, il s'agit d'évoquer la représentativité des « minorités visibles » dans le champ politique français³⁴⁰. Classiquement, il est entendu que les minorités visibles désignent les groupes numériquement faibles, que leur religion, leur origine ethnique, leur couleur de peau et/ou leur orientation sexuelle distinguent de la population dite majoritaire³⁴¹.

En 2012, comme en 2007, la sous-représentation des minorités ethniques à l'Assemblée y est très forte puisque l'on estime leur nombre à trois en 2007 et à dix en 2012³⁴². Parmi les 551 députés hors outre-mer, la majorité est issue du Maghreb (Kader Arif, Malek Boutih, Kheira Bouziane-Laroussi, Chaynesse Khirouni, Monique Iborra et Razzy Hammadi) et du Tchad (Seybah Dagoma). Relevons ensuite l'élection d'une personne originaire du Liban (Élie Aboud), de l'Iran (Pouria Amirshahi) et du Brésil (Eduardo Rihan Cypel). Notons qu'à l'exception de Élie Aboud (UMP), tous proviennent des rangs socialistes. Finalement, la « pluralité visible » à l'Assemblée s'établit à près de 2 % des élus alors qu'elle représente environ 10 % de la population métropolitaine. Les élections de 2017 ont entraîné une légère progression de leur nombre³⁴³. Sur ces 551 députés, 35 sont issus des minorités, soit 6,35 % de l'Assemblée. Dans le détail, ils sont 23 élus à provenir de LREM, quatre du MoDem, quatre du PS/PRG, un de l'UDI et de la FI. Aucun ressortissant de la diversité n'est élu sous l'étiquette

³³⁹ ROUBAN L., L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation, *préc.*

³⁴⁰ KESLASSY É., « De la place des minorités visibles dans le champ politique français », in BENBASSA E. (dir.), *Minorités visibles en politiques*, CNRS éditions, 2011, pp. 109-120.

³⁴¹ BENBASSA E., « Introduction », in *ibid.*, p. 7.

³⁴² À défaut de statistiques sur l'origine ethnique, sont prises en compte : leur patronyme, leur photographie et leur lieu de naissance – « Une dizaine de députés de la diversité font leur entrée à l'Assemblée », *France24.com*, 18 juin 2012.

³⁴³ « La diversité progresse à l'Assemblée nationale », *LeFigaro.fr*, 20 juin 2017 ; « Législatives : les élus issus de la diversité plus présents que jamais à l'Assemblée nationale », *France24.com*, 21 juin 2017.

LR, FN ou PCF. En vérité, il n'y a rien d'étonnant à ces résultats : la jeunesse du mouvement LREM a attiré des profils très divers (des novices, des femmes, des personnes issues de la diversité) qui jusqu'alors se sentaient exclus des partis classiques et de leur mode traditionnel de recrutement des députés.

Le sexe, l'âge, le profil social et professionnel permettent d'établir le portrait « robot » du député français. En 2012, il s'agissait d'un homme blanc, hétérosexuel, chrétien ou athée, de plus de 50 ans, au *cursus honorum* bien rempli, et dont l'activité professionnelle (majoritairement la fonction publique et les professions libérales) lui permet de s'organiser un temps pour la politique. Pour Jean-Jacques Urvoas (SER), ce profil est « *l'aboutissement d'un processus qui exclut insidieusement ceux s'écartant des canons constitutifs du "schéma gagnant"* »³⁴⁴. « *La politique, c'est comme les discothèques, on laisse d'abord entrer les habitués* »³⁴⁵, affirmera pour sa part Rama Yade (UDI). Depuis 2017, le député reste un homme blanc, de 50 ans, mais il est très diplômé et issu d'une catégorie sociale et professionnelle supérieure. Dans les deux cas, il est constaté un défaut de représentativité. L'Assemblée apparaît tel un « miroir déformé » de la société française.

La véracité de ces données chiffrées n'est ni ignorée, ni contestée par nos élus. Rama Yade déplore cette situation peu démocratique : « *les jeunes sont cantonnés dans des mouvements dédiés (Jeunes Pop., MJS), les "jeunes lions" du PS, comme les appelle Arnaud Montebourg*³⁴⁶, *sont déjà quinquagénaires. Ce ne serait pas un problème si les générations d'en dessous pouvaient elles aussi accéder aux responsabilités* »³⁴⁷. Un jugement identique est porté par Jean-Jacques Urvoas sur la jeune génération : « *quant aux élus qui se proclament parfois les représentants de la "nouvelle génération", à l'instar de Manuel Valls (PS), d'Arnaud Montebourg (PS) ou de Bruno Le Maire (UMP), ils se dirigent alertement vers la cinquantaine. Enfin, ceux qui ont moins de 40 ans voient leur présence relever du symbolique* »³⁴⁸. Il poursuit : « *à plus d'un titre, les bancs de l'hémicycle ressemblent à une caricature de la société française dans ses rapports générationnels : la crispation des seniors, qui ne veulent pas songer, après*

³⁴⁴ URVOAS J.-J. et ALEXANDRE M., *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012, p. 53.

³⁴⁵ YADE R., *Lettre à la jeunesse*, Bernard Grasset, 2010, p. 98.

³⁴⁶ Voir nota. son discours de victoire à Montret, en Saône et Loire, le soir de sa réélection le 20 juin 2007.

³⁴⁷ « Rama Yade : "La jeunesse, enjeu majeur de 2012" », *LeJDD.fr*, 20 novembre 2010.

³⁴⁸ URVOAS J.-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 54.

des dizaines d'années de carrière, à laisser les places les plus valorisantes, et la frustration des jeunes plus si jeunes, travaillant avec abnégation et discrétion, mais sans promotion, pour un système qui ne les rétribue guère (...) Un préoccupant trou générationnel s'est ainsi creusé »³⁴⁹. L'image de la société est encore déformée lorsque « quatre députés sur cinq sont des hommes[; que l]a deuxième religion de France est absente de l'hémicycle, à une ou deux exceptions près peut-être[; que l]es enfants d'immigrés originaires du Maghreb ou de l'Afrique noire n'y ont toujours pas trouvé leur place[; et que l]es ouvriers ont disparu »³⁵⁰.

De son côté, Jean-François Copé (UMP) reconnaissait déjà sous la 13^e législature que « la diversité, ce n'est pas encore ça ! »³⁵¹. « Lorsque l'on caricature les députés en expliquant que ce sont des clones, majoritairement des hommes, blancs, de plus de 50 ans, plus ou moins issus de la fonction publique, ce n'est pas faux. Le renouvellement des élites dans notre pays, disait-il, est tellement lent qu'il y a un vrai décalage de représentativité entre la société française de 2009 et les profils sociologiques des parlementaires. Malgré quelques progrès (...) le pourcentage de femmes reste très faible. La moyenne d'âge est de 55 ans et il n'y a que 19 députés de moins de 40 ans. Les députés sont majoritairement issus des classes moyennes, avec une surreprésentation des professions libérales et de la fonction publique. Quant aux députés issus de l'immigration récente, ils sont rares dans les travées du Palais Bourbon. Bien sûr, il y a quelques parlementaires qui incarnent la voie de l'intégration (...) Mais ces parcours sont trop exceptionnels : on ne retrouve pas assez le vrai visage de la société française au Parlement »³⁵².

La situation suscite également un intérêt certain parmi les ethnologues. Dans son ouvrage *Un ethnologue à l'Assemblée*, Marc Abélès a ainsi trouvé « intéressant de constater l'absence totale de Beurs ou de porte-parole des problèmes de la "deuxième génération". Cette situation peut paraître étrange quand on considère l'importance de la question interculturelle dans la politique hexagonale. Alors qu'il est souvent question des jeunes des banlieues et qu'on a pu suivre des débats animés à propos de la question du "foulard" dans les écoles, il est pour le moins étrange qu'aucune formation politique n'ait jugé opportun de promouvoir à la députation des représentants directs de ceux qui sont les acteurs directs d'évolutions en profondeur de la société française »³⁵³. « Ceux qui sont le plus directement en prise sur ces

³⁴⁹ Ibid.

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ COPÉ J-F., *Un député, ça compte énormément !*, Albin Michel, 2009, p. 126.

³⁵² Ibid., pp. 126-127.

³⁵³ ABÉLÈS M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Odile Jacob, coll. « Poches Odile Jacob », 2001, pp. 59-60.



questions, ajoute-t-il, demeurent relégués dans le milieu "associatif". Ils se font surtout entendre par le biais du lobbying ou sur le mode protestataire dehors, derrière les grilles du Palais »³⁵⁴.

La représentation nationale n'a jamais été le reflet de la société. Et, ce qui a été longtemps accepté par les Français ne semble plus l'être aujourd'hui. Ils attendent de l'Assemblée qu'elle affiche une meilleure représentativité de la mixité sociale et genrée de la population. La pérennité et le caractère démocratique de notre régime représentatif, ainsi que la légitimité des représentants, ne s'amélioreront qu'en résorbant ce manque de représentativité. En outre, en intégrant les minorités au jeu politique, les discriminations sociétales diminueront alors que, dans le même temps, le sentiment d'intégration et d'identification du citoyen à l'égard de la classe politique se renforcera. Enfin, il n'est pas exclu qu'une incidence positive sur le taux de participation aux élections législatives ait lieu.

La situation est en effet urgente. Nombreuses sont les études d'opinion à faire part du sentiment des Français de ne pas être suffisamment représentés par les politiques et les partis.

Concernant ces derniers, le rapport qu'ont les Français à leur égard est un rapport de défiance. Qu'ils soient sympathisants de gauche, de la droite et du centre, du FN ou encore sans préférence partisane, tous associent spontanément les partis politiques au mensonge. Le *Nuage de mots (infra)* qui leur est associé est révélateur de cette impression populaire : ils sont « profiteurs », « pourris », « incapables », « déconnectés », synonymes de « corruption » et de « magouilles »³⁵⁵.

S'agissant du personnel politique, les Français sont nombreux à les trouver illégitimes et privilégiés. Le verbatim utilisé à leur encontre est d'ailleurs assez fort. Ils sont décrits comme étant « *tous des menteurs et des profiteurs* » ; qui « *ne s'intéressent qu'à leur propre réélection et à leurs propres intérêts* » ; « *totallement déconnectés de la population, ils se sont disqualifiés eux-mêmes* » ; des « *gens qui cherchent une bonne place et s'occupent très peu du souci des Français* ». Ils sont également jugés « *trop nombreux, pas représentatifs* », « *éloignés du*

³⁵⁴ *Ibid.*, p. 60.

³⁵⁵ Sondage *Harris Interactive* pour *LCP-AN*, « Les partis politiques, quelle utilité et quelle légitimité aujourd'hui ? », 2 mai 2016, pp. 5-6.



peuple », et sujets à « magouilles, abus de biens sociaux, mais jamais condamnés »³⁵⁶. Ainsi, près de 6 Français sur 10 (57 %) estiment qu'il n'y a pas assez de personnes appartenant à une minorité visible à l'Assemblée ; contre 36 % pour qui leur nombre est suffisant voir trop important³⁵⁷.

Nuage de mots généré à partir de l'exhaustivité des réponses spontanées à la question ouverte suivante : « Lorsque vous pensez aux partis politiques de façon générale, quels sont tous les mots, toutes les impressions qui vous viennent spontanément à l'esprit ? »



Source : Sondage Harris Interactive pour LCP-AN, mai 2016.

Pour contrer cette crise d'identification, les Français sont sources de propositions. Ils appellent au renouvellement de la vie politique, en se prononçant majoritairement pour davantage de personnes ayant déjà travaillé en entreprise (90 %), d'origines sociales modestes (83 %), de femmes (82 %), de jeunes (81 %), ou encore issues de la diversité (66 %). 8 Français sur 10 se montrent même favorables à ce que des personnes n'ayant jamais été membres de partis politiques (80 %) ou n'ayant jamais exercé de mandats électifs (79 %) se présentent aux

³⁵⁶ Ibid., p. 7.

³⁵⁷ Sondage CSA pour Institut Montaigne, « Les Français et les discriminations dans le monde politique », n° 0801511, 4 décembre 2008, p. 3.

élections³⁵⁸. En d'autres termes, ils se disent favorables à un personnel issu de la société civile, non du sérail politique.

Ces chiffres élevés permettent de constater combien les Français sont soucieux de renouveler leur personnel politique, quelle que soit leur sensibilité partisane. Davantage de femmes, de jeunes, de diversité sociale et professionnelle, telles sont les nouvelles exigences démocratiques auxquelles aspirent les citoyens et auxquelles le politique se doit de répondre s'il veut retrouver leur confiance.

Le renouvellement de l'offre politique n'est pas impossible. Les élections législatives de 2017 l'ont montré : 39 % des députés sortants (soit 225) ne se sont pas représentés et 70 % d'entre eux étaient âgés de plus de 60 ans. Seuls 361 députés ont choisi d'être candidats à leur propre succession alors qu'ils étaient 472 en 2012³⁵⁹. Profitant de la loi sur la limitation du cumul des mandats, le PS et LR ont chacun présenté près de 60 % de candidats titulaires nouveaux. C'est moins que LREM et ses 50 % de renouvellement. Mais derrière cet affichage, un examen attentif s'impose. D'une part, il s'est avéré que les candidats « députés internet »³⁶⁰ LREM étaient plutôt des CSP+, des cadres dynamiques, des notables locaux³⁶¹. Beaucoup se trouvaient être des chefs d'entreprise, des entrepreneurs (*start-upper*), des cadres du privé, avocats, médecins, lobbyistes et collaborateurs d'élus. En revanche, le *modus operandi* ne faisait pas de place aux actifs ouvriers. Peu étaient des employés ; seule une dizaine étaient à la recherche d'emploi ou en reconversion professionnelle, une vingtaine de retraités, environ cinq agriculteurs et étudiants. Le renouvellement de l'offre politique de LREM ne signifiait donc pas un renouvellement en termes de classes sociales, ni de représentativité territoriale c'est à dire la « France périphérique » et rurale. D'autre part, il a pu être démontré que sur les 525 candidats investis LREM, seuls 1/3 des candidats estampillés « Société civile » étaient réellement des « novices » en politique³⁶². Cela équivaut à 176 candidats, soit 34 % de personnes dans ce cas.

³⁵⁸ Sondage *Harris Interactive* pour le mouvement politique « *Nous Citoyens* », « Le rapprochement des Français à la politique », 8 avril 2016, p. 7.

³⁵⁹ « Parité, renouvellement, âge des candidats... », *art. cit.* ; « Législatives : 36 % des députés renoncent à se représenter », *LeMonde.fr*, 17 mai 2017.

³⁶⁰ François Fillon *in* Extrait de l'émission « L'Émission Politique », *France 2*, 23 mars 2017, 1 h 07 min 25 : <www.francetvinfo.fr/replay-magazine/france-2/l-emission-politique/l-emission-politique-du-jeudi-23-mars-2017_2100421.html>.

³⁶¹ « La "société civile" de Macron ou la République des gens qui vont bien », *Mediapart.fr*, 16 mai 2017. ROUBAN L., « Le profil des candidats investis par La République en Marche : un nouveau limité », Note ENEF 39, *Sciences Po CEVIPOF*, juin 2017, pp. 4-8.

³⁶² « Législatives 2017 : un tiers des candidats de La République en Marche sont des novices en politique », *LeMonde.fr*, 7 juin 2017.



Les 2/3 restant étaient des personnes qui se sont déjà présentées à des élections (32 personnes), ont eu des fonctions proches d'élus locaux ou dans des ministères (70 personnes), ou avaient des liens familiaux avec des élus (trois personnes). Ce n'étaient donc pas n'importe quels « candidats [qui] sign[aient] le retour définitif des citoyens au cœur de la vie politique »³⁶³. Dans les urnes, cela s'est en partie traduit comme suit : 88 députés (29 %) sont des cadres, 73 (24 %) sont des fonctionnaires, 53 (17 %) sont des professions libérales, contre treize retraités, dix employés, six commerçants, et huit permanents politiques³⁶⁴.

Pour améliorer la représentation de la mixité sociale, il est régulièrement suggéré d'imposer un âge maximal pour se présenter aux élections. Selon ses partisans, cette mesure vise à plafonner l'âge d'éligibilité aux différents mandats nationaux (député, sénateur et Président de la République). Le mandat politique serait ainsi concerné par la limite d'activité, à l'image des autres secteurs d'activités. Dans le secteur public, par exemple, l'âge de la retraite varie selon l'année de naissance. Actuellement fixée à 67 ans pour les fonctionnaires titulaires et non titulaires, elle peut néanmoins se prolonger à 70 ans pour certains postes de direction et pour l'intérêt du service. Un dispositif similaire est prévu pour le secteur privé à l'art. L. 1237-5 C.trvl. Plusieurs députés ont ainsi déposé des propositions de loi en ce sens : Éric Raoult (1991), Jean-Pierre Brard (1993), Alain Ferry (1994), Francis Saint-Léger et François Vannson (2009)³⁶⁵. Plus récemment, il a fait l'objet d'un rapport du *Commissariat général à la stratégie et à la prospective* sur l'engagement des jeunes dans la société³⁶⁶. Et en 2016, il s'est affirmé comme une nouvelle exigence démocratique pour plus de 6 Français sur 10 (66 %)³⁶⁷ ; ce

³⁶³ FERRAND R., Conférence de presse - Liste des 428 investis aux élections législatives, 11 mai 2017.

³⁶⁴ « Age, sexe, profession... zoom sur les députés de La République en Marche », *LCL.fr*, 19 juin 2017.

³⁶⁵ Voir la Prop. de loi de Éric Raoult (UMP) tendant à établir une limite d'âge maximum pour être candidat aux élections nationales et locales, 9^e Lég., n° 2515, *Ass. Nat.*, 19 décembre 1991 ; Prop de loi org. de Jean-Pierre Brard (GDR) tendant à instituer une limite d'âge pour être candidat aux élections législatives, sénatoriales ou présidentielles, 10^e Lég., n° 791, *Ass. Nat.*, 3 décembre 1993 ; du même, Prop de loi tendant à instituer une limite d'âge pour être candidat à un mandat électif, 10^e Lég., n° 808, *Ass. Nat.*, 7 décembre 1993 ; Prop. de loi org. de Alain Ferry (UMP) tendant à compléter les dispositions du code électoral et à instaurer une limite d'âge pour être candidat aux mandats de députés, sénateurs et Président de la République, 10^e Lég., n° 138, *Ass. Nat.*, 19 avril 1994 ; Prop. de loi org. de Francis Saint-Léger et François Vannson (UMP) visant à fixer un âge maximal pour se porter candidat aux mandats de député et de sénateur, 13^e Lég., n° 1979, *Ass. Nat.*, 14 octobre 2009.

³⁶⁶ NABLI G. et NAVES M-C., « Rapport de France Stratégie – Reconnaître, valoriser, encourager l'engagement des jeunes », Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 22 juin 2015, pp. 56-57, « Mesure 21 ».

³⁶⁷ Sondage ODOXA pour *France Info* et *Le Parisien-Aujourd'hui en France*, « Renouvellement politique. Comment débloquer le système ? », 25 janvier 2016, pp. 7-8.



chiffre atteint même 74 % pour les sympathisants de droite, contre 59 % pour les sympathisants de gauche.

Une autre initiative a été portée par le sénateur centriste Pierre Médevielle tendant à favoriser une égale répartition des âges sur les listes électorales³⁶⁸, par le mécanisme des quotas. Il suggère en effet d'insérer à l'art. 1^{er} C^o les mots : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes, par groupe d'âge, aux mandats électoraux et fonctions électives...* ».

Quels regards porter sur de telles propositions ?

Concernant l'initiative de Pierre Médevielle, on est en droit d'émettre des réserves quant à sa faisabilité juridique et politique. Juridiquement, d'abord, cette réforme nécessite une révision de la Constitution. Or, il semble peu probable de réunir une majorité suffisante pour inscrire une telle limitation. En outre, l'amélioration de la représentativité ne signifie pas faire de l'Assemblée une chambre d'opinion à l'instar d'un panel d'institut de sondage. Politiquement, ensuite, se pose la question du mécanisme à adopter : quels quotas choisir ? doivent-ils être les mêmes quelle que soit la tranche d'âge ? En outre, les incitations à l'égard des partis politiques seront-elles financières, à l'instar des incitations en faveur de la parité femme/homme ? Dans l'affirmative, ne concerneront-elles que la première fraction de la dotation publique destinée au financement des partis ? Dans ce cas, il peut d'ores et déjà être avancé que seules les petites formations s'y résoudront, contrairement aux grandes formations qui préféreront maximiser leurs résultats électoraux en comptant sur le *cursus* de leur candidat ainsi que sur la seconde fraction de la dotation publique basée sur le nombre de parlementaires rattachés au parti politique. Toutes ces interrogations traduisent la difficulté d'une telle mesure, alors que l'on peut atteindre le même objectif de rajeunissement de la classe politique avec le mandat unique.

Instaurer une condition d'âge maximal répondrait favorablement à l'attente des Français en faveur du renouvellement du personnel politique (66 % en 2016). Toutefois, elle présente plusieurs difficultés relatives à sa pertinence qui permettent de l'écarter. En effet, la mesure porte atteinte aux exigences découlant de l'art. 6 DDHC, notamment la liberté de choix des électeurs et la liberté d'accès aux mandats électoraux³⁶⁹. Elle constitue aussi une remise en

³⁶⁸ Prop. de loi constit. tendant à favoriser une égale répartition des âges sur les listes électorales, n° 823, *Sénat*, 5 septembre 2016.

³⁶⁹ Voir nota. Décision n° 2014-689 DC du 13 février 2014, cons. 15.



cause du discernement et de la maturité des électeurs. Elle affaiblit l'assemblée en ce qu'elle la prive d'élus disposant d'une expertise et d'une expérience significative du fonctionnement législatif ou susceptibles d'assister et d'accompagner les élus novices. Surtout, il n'y a pas de corrélation entre un élu âgé et un élu inactif, touché par le phénomène « d'assèchement » ou de démobilisation. De même, cette mesure s'inscrit à contre-temps du vieillissement de la population et de l'allongement de l'espérance de vie. Enfin, elle serait inutile car le renouvellement de l'Assemblée n'a pas attendu cette réforme pour s'opérer. De plus, sur la base des 7.882 candidats aux élections législatives de 2017, elle n'aurait touché qu'une minorité de candidats : ils étaient près de 271 personnes âgées de 70 ans et plus, dont neuf personnes de 80 ans et plus³⁷⁰. Accepter un tel dispositif bouleversera les traditions et rencontrera une hostilité, notamment de la part des parlementaires les plus âgés qui crieront, à juste titre, au « jeunisme »³⁷¹ et au populisme.

Au lieu de cela, les partis politiques pourraient être invités à faire évoluer leurs critères de recrutement des députés et mettre en avant certains profils d'élus. De même, il conviendrait de moderniser le statut du député afin de prendre en compte la diversité des profils des élus. Toutes les mesures qui ont été précédemment prescrites, notamment le non cumul des mandats, rendent nécessaire cette actualisation. S'il nous appartiendra d'en esquisser un éventuel contenu dans le *Chapitre 3*, il semble néanmoins indispensable à ce stade d'en révéler les deux objectifs. D'une part, le statut doit permettre au député de mieux conjuguer sa vie familiale, son activité professionnelle et son implication dans la vie politique de son pays. D'autre part, il doit favoriser la mobilité de l'élu entre son activité professionnelle et la vie politique. En conciliant ce double objectif, le statut du député incitera de nouveaux profils à s'engager politiquement. L'Assemblée nationale offrira alors, une meilleure représentativité des femmes, des jeunes, des « minorités visibles » et des salariés du secteur privé, au premier rang desquels les employés et les ouvriers.

Dans ces conditions, le renouvellement du personnel politique et la modernisation de la vie politique française seront assurés, ce qui aura pour effet de restaurer le « contrat de confiance » établi par le mécanisme de représentation entre les Français et leurs représentants. Mais une autre mesure pourra y participer : la modification de la loi électorale.

³⁷⁰ Voir Infographie *Le Figaro*, in « Parité, renouvellement, âge des candidats... », *art. cit.*

³⁷¹ « Limiter à 70 ans l'âge d'un candidat à une élection ? L'idée fait débat », *LeFigaro.fr*, 22 juin 2015.



Section 2 - La réforme du mode de scrutin

La France se distingue par la diversité de ses régimes. Mais elle se caractérise aussi par ses diverses lois électorales relatives à l'élection des députés³⁷². Ainsi, a-t-elle connu successivement le scrutin censitaire sous les monarchies, le scrutin uninominal majoritaire et le scrutin proportionnel depuis la II^e République. Cette évolution s'est particulièrement fait remarquer sous les III^e et IV^e Républiques, où à plusieurs reprises le système électoral a alterné entre scrutin majoritaire et proportionnel, pour des raisons purement politiques : querelles de partis, rapports de force entre modérés et radicaux, volonté d'empêcher certains partis adverses d'accéder aux responsabilités... Au fond, ces changements successifs confirment que « *la loi électorale est la loi la plus importante en démocratie. Elle est, d'une certaine manière, la loi essentielle* », celle qui « *conditionne la forme politique que l'on veut donner à un régime* »³⁷³. Conséquemment, « *on choisit le mode de scrutin en fonction des situations, et son effet est décisif sur les résultats obtenus* »³⁷⁴. Depuis 1958, on note une relative stabilité de la loi électorale, en faveur du scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Toutefois, il ne fait pas l'unanimité. Ceci conduit à examiner successivement les critiques émises à l'égard du scrutin uninominal majoritaire à deux tours (§ 1) et la solution qui semble se dégager parmi les personnalités politiques, experts et citoyens : la représentation proportionnelle (§ 2).

§ 1 - La remise en cause du scrutin uninominal majoritaire à deux tours

Le mode de scrutin législatif actuellement en vigueur peut être considéré comme « *le scrutin de droit commun en France* »³⁷⁵. En effet, le scrutin uninominal majoritaire à deux tours – dit scrutin d'arrondissement – a été constamment utilisé, à quelques exceptions près, depuis le décret organique du 2 février 1852 pris par Napoléon III.

Avec ce système³⁷⁶, le siège de député est attribué au candidat qui aura réuni au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. À défaut, un second tour est organisé où la majorité simple suffit

³⁷² NÉANT H., *op. cit.*, pp. 129-135 ; Michel Winock *in* Ass. Nat., GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, séance du 10 avril 2015, Compte rendu n° 9, pp. 2-4.

³⁷³ Jean-Claude Casanova *in* Compte rendu n° 9, *op. cit.*, p. 4.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁷⁵ DE NANTOIS C., *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Thèse, Paris X, LGDJ, 2010, p. 61.

³⁷⁶ Art. L. 123 C.élec.



alors à élire le député³⁷⁷. Mais pour pouvoir participer au second tour, les candidats doivent avoir obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits³⁷⁸.

Plusieurs éléments le caractérisent. Il s'agit d'un scrutin reconnu pour sa simplicité et sa clarté. En ce sens, 1°) est élu député le candidat qui a su obtenir la majorité des suffrages exprimés ; 2°) on ne vote que pour un député par circonscription ; 3°) enfin, les circonscriptions ont un cadre relativement restreint, ce qui favorise les relations entre l'électeur et le député. Ce rapport de proximité entre l'électeur et le député est accentué par la dimension personnelle du scrutin. En effet, l'uninominal permet à l'électeur de mieux connaître son député. Une fois élu, proximité et personnalisation se matérialisent dans la diversité du travail de terrain du député, notamment par son rôle d'intermédiaire³⁷⁹. Enfin, ce scrutin a pour finalité particulière d'assurer la constitution d'une majorité claire pour permettre l'émergence d'un Gouvernement fort et stable ; et ainsi, lutter contre les dérives des III^e et IV^e Républiques.

Malgré les avantages certains du scrutin d'arrondissement, les critiques à son égard sont nombreuses.

Ses adversaires mettent en avant la sous-représentation des formations politiques et d'une partie de l'électorat à l'Assemblée nationale. Ce constat a été réaffirmé au cours des travaux du *Groupe de travail sur l'Avenir des Institutions*, notamment par le professeur Frédéric Sawicki. Selon lui, l'un des aspects « à prendre en compte pour comprendre la crise de la représentation [réside dans] les règles de scrutin qui conduisent à laisser en dehors de la représentation politique des pans entiers de notre société. Sous l'effet conjugué du scrutin majoritaire à deux tours et de la présidentialisation de nos institutions, beaucoup de nos concitoyens ne se sentent pas représentés dans les institutions centrales de notre pays. Ce processus aboutit à ce que 80 % des députés appartiennent soit au PS soit à l'UMP »³⁸⁰. Le scrutin est donc bénéfique pour ces deux grands partis et les minorités incluses dans des alliances (PRG, EELV, MoDem, UDI), et au détriment des minorités non incluses dans des alliances (FN, FI). D'autant plus que le seuil de passage au second tour n'a cessé d'être relevé

³⁷⁷ Art. L. 126 C.élec.

³⁷⁸ Art. L. 162 C.élec.

³⁷⁹ *Infra.*, Chap. 7 et 8.

³⁸⁰ Frédéric Sawicki in Ass. Nat., GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, séance du 13 février 2015, Compte rendu n° 6, p. 5.

depuis 1958, passant ainsi de 5 à 10 % en 1966³⁸¹, puis à 12,5 % en 1976³⁸². En procédant de la sorte, on a réduit les hypothèses de triangulaires voire de quadrangulaires, c'est à dire la possibilité pour les candidats ayant obtenu plus du seuil de se maintenir au second tour. Ceci a eu pour conséquence d'« *enraciner le bipartisme, peut-être demain le tripartisme*, [dans la vie politique française, ainsi que] *le système d'alternance à cause duquel la déception s'installe de plus en plus vite et à cause duquel le rejet de la politique et l'abstention s'accroissent* »³⁸³, selon Marie-George Buffet (PCF).

En outre, la dimension réduite de la circonscription et la personnalisation de l'élection participent à la sous-représentation de certains profils (femmes, jeunes, minorités). En donnant l'investiture à un élu local, connaissant parfaitement son territoire, doté d'un important *cursus honorum*, maîtrisant ses dossiers et bénéficiant de la reconnaissance de ses administrés, le parti privilégie l'expérience du terrain à la diversité sociale comme critère de recrutement afin de maximiser ses chances de victoires électorales.

Le scrutin participerait aussi au clientélisme local. Jean-Claude Masclét le relevait d'ailleurs déjà dans sa thèse : « *l'arrondissement demeure une circonscription réduite tant démographiquement que géographiquement. Dans ce contexte, les rapports personnels entre le député, les notables locaux et les électeurs peuvent aisément se développer jusqu'à engendrer, par le jeu des services rendus, une certaine forme de clientélisme* »³⁸⁴.

Les critiques concernent également les alliances électorales et les désistements, en raison d'accords conclus entre les partis au niveau local ou national. D'abord, par le jeu des alliances, les partis s'adonnent aux « marchandages » du lendemain du premier tour. À cet égard, Marie-George Buffet critique le « *fait que l'élaboration du projet politique peut passer au second plan par rapport aux choix tactiques, les alliances variant d'une élection à une autre* »³⁸⁵. Elle déplore ainsi l'absence de bataille idéologique, puisque la recherche des voix est prioritaire sur le programme politique. Or, de tels calculs politiques peuvent aboutir à ce

³⁸¹ Loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 modifiant et complétant le code électoral, *JORF* du 30 décembre 1966, p. 11684.

³⁸² Loi n° 76-665 du 19 juillet 1976 modifiant certaines dispositions du code électoral et du code de l'administration communale, *JORF* du 20 juillet 1976, p. 4324. – Une récente prop. de loi suggère même de supprimer ce seuil afin que « *seuls peuvent se présenter au second tour les deux candidats qui se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour* » : voir Prop. de loi tendant à la clarification démocratique des scrutins majoritaires à deux tours, n° 548, Sénat, 25 avril 2016.

³⁸³ Marie-George Buffet *in* Compte rendu n° 9, *op. cit.*, p. 14.

³⁸⁴ MASCLÉT J.-C., Thèse *cit.*, p. 233.

³⁸⁵ Marie-George Buffet *in* Compte rendu n° 6, *op. cit.*, p. 9.

que, une fois à l'Assemblée, l'élu soit contraint à de multiples concessions afin de répondre aux exigences diverses, voire opposées de son électorat. Cela est peu perceptible lorsque le désistement intervient dans la même famille politique, à la différence du « Front républicain » où les partis de gouvernement appellent leurs électeurs à voter pour le candidat jugé « plus républicain » que celui issus des partis marginaux (FN, FI). En effet, par leurs alliances et leurs désistements, les partis viennent modifier l'image politique du pays issu du premier tour des élections législatives. On peut même affirmer que, avec le « Front républicain », ils trahissent les résultats électoraux du premier tour. Or, cette atteinte aux suffrages exprimés engendre un « miroir déformé » de la physionomie politique du pays et la sous-représentation d'une partie de l'électorat sur les bancs de l'Assemblée.

§ 2 - La représentation proportionnelle dosée, une solution en trompe-l'œil

Face aux critiques, une réponse se dégage nettement : la répartition proportionnelle³⁸⁶ des forces politiques à l'Assemblée. En réalité, l'idée n'est pas nouvelle en France³⁸⁷ : on relève sa présence à la veille de la Révolution, dans la *Pétition des citoyens domiciliés à Paris*, en 1788³⁸⁸. Ce n'est qu'après 1870 que l'on assiste à diverses tentatives de propositions de loi électorale³⁸⁹, puis à son instauration sous la III^e République (entre 1919 et 1927), la IV^e, et la V^e République pour les seules élections de 1986. On bénéficie ainsi de suffisamment d'expériences politiques pour connaître des raisons et des effets d'un tel mode de scrutin.

En revanche, ce qui est nouveau à la lecture des différents travaux relatifs à une évolution de la loi électorale, c'est leur propension à vouloir instiller une « dose » de

³⁸⁶ Pour rappel, la représentation proportionnelle consiste à répartir les sièges en fonction du nombre de voix obtenues par les différentes listes. Pour une étude globale, voir le dossier spécial « Représentation proportionnelle entre vices et vertus », *RPP*, n° 1076, 2015, pp. 3-86.

³⁸⁷ SARIPOLOS N., *La démocratie et l'élection proportionnelle. Étude historique, juridique et politique*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1899 ; LE BÉGUEC G., « La représentation proportionnelle : 100 ans de controverses », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 9, 1986, pp. 67-80

³⁸⁸ GUILLOTIN J.-I., *Pétition des citoyens domiciliés à Paris du 8 décembre 1788*, Clousier, 1788.

³⁸⁹ Le travail académique au début de la III^e République est révélateur de ce riche débat. Aussi, nous conseillerons de lire nota. BONNEFOY G., *La représentation proportionnelle*, Thèse, Paris, Marchal & Billard, 1902, pp. 248-280, pp. 292-309 et pp. 372-421 ; TARDY R., *Les récentes propositions de loi françaises tendant à l'établissement de la représentation proportionnelle*, Thèse, Paris, Impr. G. Vilette, 1907 ; CHARDON J.-L., *La réforme électorale en France*, Thèse, Paris, Arthur Rousseau, 1910, et en particulier pp. 48-116 ; PETITJEAN T., *La représentation proportionnelle devant les chambres françaises. Étude d'histoire parlementaire et législative*, Thèse, Paris, Léon Tenin, 1915. Plus largement, sur les travaux de 1885 à 1923, lire MARTY T., « La production doctorale de la doctrine juridique : division du travail académique et politisation des thèses en droit sur les modes de scrutin (1885-1923) », *RHSH*, 2011/2 (n° 25), p. 265-291.



proportionnelle. Autrement dit, contrairement aux expériences passées, la proportionnelle ne serait pas intégrale, mais simplement dosée, limitée.

Parmi les commissions d'experts mandatées sur ce sujet, notons celle présidée par le Doyen Vedel, en 1993, la *Commission de réforme du mode de scrutin*. Elle suggérait, sans en dire davantage, l'introduction d'« une part convenablement calculée de scrutin proportionnel »³⁹⁰. En 2007, le *Comité Balladur* manifestait sa volonté de ne pas abandonner le scrutin majoritaire à deux tours. Mais il prenait « acte du souhait, formulé par certaines des personnalités politiques qu'il a entendues, que la sur-représentation des grands partis qui en résulte au détriment de formations politiques dont les candidats réunissent pourtant un nombre significatif de suffrages soit corrigée par l'introduction, pour l'élection de l'Assemblée nationale, de ce qu'il est convenu d'appeler la représentation proportionnelle "compensatrice" »³⁹¹. Soit un nombre de sièges compris entre 20 et 30 (environ 5 %). En 2012, la *Commission Jospin* se prononçait pour « une part limitée de scrutin proportionnel »³⁹² établie à 10 % au plus des députés, soit 58 députés. En 2015, le *Groupe de travail sur l'avenir des institutions* s'est prononcé pour l'élection de la moitié au moins des députés à la proportionnelle, au motif que « si la dose de proportionnelle était faible, l'ambition d'influer sur la représentativité des élus ne pourrait être atteinte »³⁹³. À ce jour, il s'agit de la perspective la plus ambitieuse en matière de représentation proportionnelle émise par un groupe d'étude.

Plus récemment, en 2017, dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale », le rapporteur du *Groupe de travail sur le statut du député*, Yves Blein (LREM) a suggéré d'instaurer un scrutin mixte³⁹⁴. Tout en préservant le scrutin majoritaire pour l'essentiel des sièges, une part des sièges serait attribuée selon un scrutin proportionnel dans une circonscription nationale unique. Dans ce cadre, l'électeur disposerait de deux voix ; et toutes les listes participeraient à la répartition des sièges pourvus à la proportionnelle et non pas seulement les listes défavorisées par le scrutin majoritaire. Estimée

³⁹⁰ COMMISSION DE RÉFORME DU MODE DE SCRUTIN (« COMMISSION VEDEL »), *Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés*, février 1993 [non publié].

³⁹¹ COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 69, « Proposition n° 62 ».

³⁹² COMMISSION JOSPIN, *op. cit.*, p. 37, « Proposition n° 7 ».

³⁹³ GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie*, *op. cit.*, p. 57, « Proposition n° 3 ».

³⁹⁴ GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS, *Rapport - Première conférence*, *op. cit.*, p. 27, « Proposition n° 5 ».



idéalement par son auteur à 22,5 %, la dose de proportionnelle permettrait de favoriser une meilleure représentation de l'électorat sans empêcher la constitution de majorités stables.

En ce qui les concerne, les politiques ont également un avis bien tranché sur l'évolution de la loi électorale³⁹⁵. Ce point de vue est d'autant plus accentué à mesure que se rapprochent les échéances présidentielles.

Si au PS on se montre favorable à une part de proportionnelle, depuis le rétablissement du scrutin majoritaire en 1986, le débat se durcit sur la proportion de cette part. Pour preuve, le texte issu de la Convention nationale du 26 janvier 2002 préconisait que 10 % des députés seraient élus à la proportionnelle sur des listes nationales, alors que le texte du projet adopté le 30 juin 2006 portait ce chiffre à 20 % soit 120 députés. Quelques mois plus tard, dans son rapport qu'il remit à la candidate Ségolène Royal, le Président du groupe RDSE au Sénat Jean-Pierre Bel considérait comme « *excessive et déstabilisatrice pour notre système parlementaire majoritaire* »³⁹⁶ une telle dose, tout en proposant « *un chiffre plus raisonnable de 80 députés* »³⁹⁷. En 2012, le programme présidentiel du candidat François Hollande restait vague et non chiffré : « *J'introduirai une part de proportionnelle à l'Assemblée nationale* »³⁹⁸. Une promesse non tenue lors de son mandat à l'Élysée qu'il confirma lors d'une intervention à l'Hôtel de Lassay en 2016 : « *Durant la campagne de 2012, je m'étais prononcé en faveur de l'introduction d'une part de proportionnelle dans le scrutin législatif pour l'Assemblée nationale. J'en reste convaincu, mais elle ne peut se faire que sur un nombre limité de sièges et avec une réduction significative du nombre de députés* »³⁹⁹.

³⁹⁵ Par ex. ANDOLFATTO D., « Les partis politiques et la représentation proportionnelle », *RPP*, n° 1076, 2015, pp. 37-50.

³⁹⁶ BEL J-P., *Pour une nouvelle République. Propositions de réformes des institutions à Ségolène Royal*, 8 février 2007, p. 17.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 18.

³⁹⁸ HOLLANDE F., *Le Changement c'est maintenant. Mes 60 engagements pour la France*, 26 janvier 2012, p. 33, « Proposition n° 48 ».

³⁹⁹ HOLLANDE F., Discours de clôture de la journée du 6 octobre, in ACTES DU COLLOQUE GEVIPAR, « Refaire la démocratie », Assemblée Nationale, 6 et 7 octobre 2016 (à paraître).

Cette position est contredite par les petites formations que sont l'UDI⁴⁰⁰, EELV⁴⁰¹, le FN⁴⁰² et le FDG⁴⁰³. Toutes se prononcent pour la représentation proportionnelle intégrale. En revanche, d'autres formations de taille comparable plaident pour l'introduction d'une simple dose de proportionnelle. C'est notamment le cas au MoDem où François Bayrou s'est prononcé pour « *une loi électorale qui conservera comme aujourd'hui les trois quarts des sièges élus comme maintenant au scrutin majoritaire. Un quart des sièges sera disponible pour une attribution au scrutin proportionnel* »⁴⁰⁴. De même, mais dans une moindre proportion, François Sauvadet pour le Nouveau Centre, est favorable à l'introduction d'une dose de proportionnelle de 20 % aux législatives⁴⁰⁵.

À l'opposé, la droite républicaine reste hostile à la proportionnelle. En tant qu'héritier du mouvement gaulliste et du RPR, LR se veut fidèle au système électoral mis en place par le général De Gaulle et sur lequel repose la stabilité institutionnelle de la V^e République : le scrutin majoritaire et le fait majoritaire⁴⁰⁶.

Pour leur part, les Français tendent à approuver cette atténuation du système majoritaire. En 2015, ils étaient près de 8 Français sur 10 (82 %) à y être favorables⁴⁰⁷. On constate même un attrait plus important chez les sympathisants de la droite et du centre (83 %), ainsi que du FN (91 %), alors que les sympathisants de gauche ne sont que 72 %. Enfin, ceux qui se présentent « sans préférence partisane » sont à 90 % en faveur de cette mesure. Ainsi donc, une large majorité soutient l'introduction d'une dose de proportionnelle dans la loi électorale.

⁴⁰⁰ « UDI : Lagarde plaide pour le scrutin proportionnel aux législatives », *LCP.fr*, 12 avril 2015.

⁴⁰¹ Déposée par le Groupe EELV à l'Assemblée, voir Prop. de loi visant à améliorer la représentation des Français en instaurant l'élection des députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, 14^e Lég., n^o 2959, *Ass. Nat.*, 8 juillet 2015.

⁴⁰² LE PEN M., *Mon projet pour la France et les Français*, 2012, p. 8 ; FRONT NATIONAL, *Programme politique du Front National*, 2011, p. 103 : <www.fronnational.com/le-projet-de-marine-le-pen/> ; « Marine Le Pen réclame la proportionnelle intégrale à Hollande », *LeFigaro.fr*, 12 avril 2016.

⁴⁰³ Voir nota. GARRIDO R., « La Constituante, la 6^e République, et la clause de révocation », 20 mars 2012 : <www.placeaupeuple.fr/?p=15550>.

⁴⁰⁴ BAYROU F., Discours de clôture du 4^e Forum de l'agenda 2012-2020, « Un nouveau contrat démocratique », à la Maison de la Chimie (Paris), 25 février 2012.

⁴⁰⁵ « Sauvadet souhaite 20 % de proportionnelle », *france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne*, 22 février 2012.

⁴⁰⁶ À deux reprises, toutefois, Nicolas Sarkozy s'est prononcé en faveur d'une correction « à la marge » du scrutin majoritaire ; ce fut lors des campagnes présidentielles de 2007 et 2012. Voir SARKOZY N., Discours de Bercy (Paris), 29 avril 2007, Discours de Marseille, 19 février 2012.

⁴⁰⁷ Sondage ELABE pour *BFM.TV*, « L'état d'esprit des français après les élections régionales », 16 décembre 2015, pp. 4-5.

Depuis 2017, la question de l'introduction d'une dose de proportionnelle dans la loi électorale est revenue au cœur du débat politique. Il s'agissait en effet d'une des conditions à l'offre d'alliance de François Bayrou à Emmanuel Macron à l'élection présidentielle⁴⁰⁸. Élu Président de la République, Emmanuel Macron a annoncé devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017 son intention de procéder à une révision institutionnelle en introduisant la proportionnelle dans l'élection des députés⁴⁰⁹. Cet engagement figure dans le projet de loi *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace* (n° 976)⁴¹⁰. Il prévoit d'élire 61 députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sur des listes nationales qui seront soumises au scrutin de l'ensemble du corps électoral. Soit une dose de 15 % de députés élus à la proportionnelle. Ce chiffre, qui se situe en deçà des 20-25 % minimum exigés par François Bayrou⁴¹¹, est le produit d'intenses négociations entre Emmanuel Macron et Gérard Larcher, le Président du Sénat. L'accord de ce dernier est en effet essentiel pour s'assurer du soutien de la droite sénatoriale, majoritaire au Palais du Luxembourg, pour voter le texte courant 2019.

Néanmoins, cette adhésion à l'élection des députés au scrutin uninominal majoritaire à deux tours avec une dose de proportionnelle est-elle souhaitable ?

De prime abord, le principe proportionnaliste séduit en ce qu'il « *permet trois choses : [il] assure la justice qui est de représenter tous les grands courants d'opinion ; [il] permet des accords entre formations politiques, des majorités d'idées sur quelques grandes réformes ; [il] garantit que, face à des partis politiques qui apparaissent comme dangereux, les autres formations prendront leurs responsabilités* »⁴¹². Autrement dit, la proportionnelle « *supprime pratiquement les distorsions entre voix et sièges, ainsi que les inégalités de représentation. Elle tend à la justice électorale, c'est à dire à donner une représentation aussi exacte que possible de l'état des opinions, enregistreant jusqu'aux courants mineurs et assurant aux minorités la certitude qu'elles seront représentées conformément à leur importance réelle. Ou, si on préfère,*

⁴⁰⁸ « Présidentielle : Bayrou et Macron, une alliance sous condition », *LeMonde.fr*, 22 février 2017.

⁴⁰⁹ MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017 ; « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *art. cit.*

⁴¹⁰ Projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, 15^e Lég., n° 976, *Ass. Nat.*, 23 mai 2018.

⁴¹¹ « Proportionnelle : François Bayrou met la pression sur Macron », *Le Monde*, 22 mars 2018.

⁴¹² François Bayrou *in* Extrait de l'émission « Question d'info », *LCP*, 4 mars 2015, 8 min 38 : <www.youtube.com/watch?v=JhYS8WGS2xY>.



elle s'efforce de donner une véritable photographie de la physionomie politique du pays, jusque dans ses nuances »⁴¹³.

Toutefois, malgré cet engouement, le principe proportionnaliste en matière d'élections législatives ne devrait pas être adopté. Tel Adhémar Esmein qui affirmait en son temps que « *le principe même de la représentation proportionnelle me paraît être une illusion et un faux principe* »⁴¹⁴, voici quelques éléments d'appréciations à cela.

Tout d'abord, le fait d'instiller une dose de proportionnelle est contraire à la tradition historique et culturelle française favorable au découpage du territoire en circonscriptions électorales. La loi électorale du 22 décembre 1789 organise, en effet, le scrutin dans le cadre de la nouvelle circonscription : le département. Or, établir une liste nationale serait une remise en cause du lien existant, depuis la fin du XVIII^e siècle, entre le député, son territoire d'élection et les citoyens qui y vivent.

Ensuite, ce scrutin occasionne une rupture d'égalité dans la procédure d'élection des députés, entre ceux élus au scrutin majoritaire et ceux à la proportionnelle. Bernard Debré (UMP) critique cette dualité : d'un côté, vous avez « *un certain nombre de députés qui sont sur le terrain, qui vont travailler sur le terrain pour se faire... ce n'est pas simple. Dans les arrondissements, dans les circonscriptions, c'est extrêmement difficile : il faut avoir ce lien direct avec l'électeur ; il faut être présent ; et il faut se faire élire. Et c'est très aléatoire. Puis d'un autre côté, vous avez des députés qui, eux, seront désignés. Ils n'auront pas à trimer sur le terrain* »⁴¹⁵.

En troisième lieu, les partisans de la part de proportionnelle vantent son ouverture aux petites formations politiques et aux nouveaux profils. Il s'agit là encore d'une illusion, car, d'une part, le scrutin majoritaire actuel permet aux minorités d'être représentées à l'Assemblée.

⁴¹³ MÉLIN-SOUCRAMANIEN F. et PACTET P., *Droit constitutionnel*, Sirey, coll. « Sirey Université », 35^e éd., 2016, § 265, p. 99.

⁴¹⁴ ESMEIN A., *op. cit.*, p. 320. Dans le même sens, voir BONNEFOY G., *La représentation proportionnelle*, Thèse *cit.*, pp. 498-681 ; CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution...*, *op. cit.*, § 396, pp. 367-371 ; HERMENS F. A., « L'erreur proportionnaliste et le régime parlementaire », *RPP*, Tome clxiii, 1935, pp. 429-457 ; DEBRÉ M., FNSP CHEVS IDE14 « Problème constitutionnel » ; DEBRÉ M., « Scrutin - partis - institutions », *Les Cahiers politiques*, n° 22, juillet 1946, pp. 8-25 ; AROMATARIO S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, Thèse, Lille II, LGDJ, 2006, pp. 87-89 – *Contra* : DUGUIT L., *Manuel de droit constitutionnel*, Fontemoing, 1907, § 51, p. 311 ; BARTHÉLÉMY J., *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, V. Giard & E. Brière, 1912, p. 750 ; BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 384-385.

⁴¹⁵ Bernard Debré in ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2008, p. 83.



L'Assemblée compte en effet des élus issus de EELV, du PCF, de LFI ou encore des radicaux de gauche. Le FN est également présent, même s'il ne dispose que de deux députés en 2012 et huit en 2017. Est-ce insuffisant ? Sans doute ; mais cela est moins dû au système électoral qu'à la mauvaise image dont bénéficie le parti (la « diabolisation ») dans les médias, dans l'imaginaire populaire, et qui alimente le « Front républicain ». D'autre part, la proportionnelle renforce le poids des partis dans la procédure de désignation des candidats ; des partis qui favorisent les « têtes d'affiche ». Ainsi, les premiers éligibles sur les listes sont souvent les membres des instances politiques du parti ne bénéficiant que d'une grande visibilité médiatique ou ne représentant qu'un courant idéologique fort au sein du parti. Bernard Debré déplore ainsi que la proportionnelle permette « *de sauver des gens qui sont incapables de se faire élire. Je ne veux pas citer de noms, à droite comme à gauche, mais vous avez tous en mémoire un certain nombre d'hommes et de femmes qui sont incapables de se faire élire, mais que l'on va aller prendre parce que, bien entendu, ils sont supérieurs à tous les autres, beaucoup plus intelligents, beaucoup plus représentatifs, beaucoup plus utiles que le député de base qui, lui, a trimé dans sa circonscription, et on fera nommer M. X, M. Y, Mme X et Mme Y. Et je trouve cela insensé, si l'on veut vraiment que les Français se réconcilient avec la politique* »⁴¹⁶. Quant aux nouveaux profils, ils se trouvent relégués en milieu ou en fin de liste, ce qui limite fortement leur chance d'être élu et l'amélioration de la représentativité.

En quatrième lieu, la dose de proportionnelle ne permet pas l'alternance politique puisqu'elle maintient la sur-représentation des grandes formations politiques. Dès lors, elle participe au maintien des inégalités de représentation, car « *seule la représentation proportionnelle intégrale, avec répartition des restes dans le cadre national, supprime toutes inégalités de représentation. Toutes les autres formes de proportionnelles, plus ou moins bâtarde, entraînent des inégalités les unes structurelles (par la répartition locale des sièges), les autres conjoncturelles ou semi-conjoncturelles. D'une façon générale, la plupart des systèmes proportionnels tendent à favoriser les grands partis, et à empêcher l'éparpillement des voix sur les petits, qui est l'une des conséquences naturelles du système* »⁴¹⁷.

En cinquième lieu, instiller un peu de proportionnelle incite les petites formations à se présenter et à se maintenir, au lieu d'entrer dans une alliance. Or, une fois à l'Assemblée, la

⁴¹⁶ Bernard Debré *in* ACTES DU COLLOQUE AFDC, *op. cit.*, pp. 83-84.

⁴¹⁷ DUVERGER M., « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation », *in* COTTERET J-C., ÉMÉRI C. et LALUMIÈRE P., *Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 107 », 1960, p. XVII.

« *tendance multiplicatrice de la proportionnelle* »⁴¹⁸ divise de fait l'assemblée en groupes et en partis de plus en plus nombreux, favorise les scissions et divisions à l'intérieur de partis, ou maintient une multiplicité existante. En outre, cet émiettement sera susceptible d'occasionner de leur part une demande tendant à abaisser le seuil réglementaire de formation d'un groupe parlementaire, afin de profiter au mieux des vertus que ce statut attribue.

En sixième lieu, enfin, la proportionnelle est contraire à l'esprit de la V^e République. Le régime de 1958 repose en effet sur le scrutin majoritaire, qui favorise l'ancrage territorial et dégage une majorité. Or, l'introduction d'une part de proportionnelle rompt cet ancrage. Le député élu sur liste nationale sera un député hors sol et affaibli. D'une part, éloigné des préoccupations des citoyens, le député sera attaqué dans sa légitimité. D'autre part, il sera dépourvu du principe de réalité qui lui permet d'éclairer ses travaux législatifs et de contrôle. Partant, ce dispositif renforcera la crise de la démocratie représentative.

La mesure paraît encore difficilement conciliable avec un autre projet du Gouvernement tendant à réduire le nombre de députés de 30 % (projet loi org. n° 977). L'effectif de l'Assemblée nationale s'établirait alors à 404. Selon une première projection (*Infographie 7, infra*)⁴¹⁹ obtenue à partir des résultats du 1^{er} tour des élections législatives de juin 2017, LREM ne détiendrait plus à lui seul la majorité absolue. L'alliance avec le MoDem lui serait indispensable pour gouverner. Ainsi, ce double mécanisme nuira à l'efficacité décisionnelle de la majorité et du Gouvernement. L'efficacité laissera sa place à la « *dépendance réciproque des partis et des alliances qu'ils peuvent établir entre eux* »⁴²⁰ afin d'obtenir une majorité gouvernementale. Ajoutons enfin que ces deux mesures auront pour effet de renforcer les « frondeurs » au sein du groupe majoritaire qui, s'ils sont nombreux, pourront engager un véritable rapport de force avec l'Exécutif et empêcher le Gouvernement et la majorité d'agir.

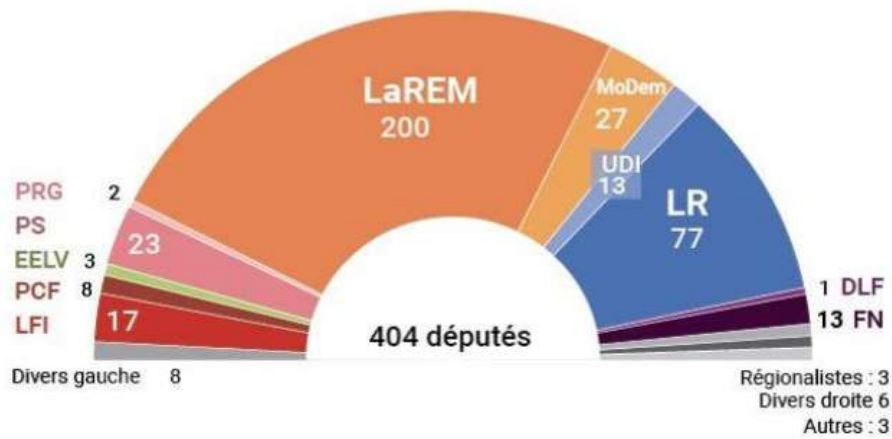
⁴¹⁸ DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 3^e éd., 1958, p. 275.

⁴¹⁹ « Réforme des institutions : à quoi ressemblerait l'Assemblée actuelle avec la proportionnelle et moins de député ? », *LeFigaro.fr*, 4 avril 2018.

⁴²⁰ DUVERGER M., « L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », in DUVERGER M., *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences politiques. Partis et Élections – n° 16 », 1950, p. 27.



Infographie 7 : Projection en sièges à partir des résultats du 1^{er} tour des législatives 2017, après réduction du nombre de députés (404) et application de la proportionnelle (15 %).



| | Élus au scrutin proportionnel | Élus au scrutin majoritaire | TOTAL |
|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------|
| La République en marche | 17 | 183 | 200 |
| Les Républicains | 10 | 67 | 77 |
| Mouvement démocrate | 2 | 25 | 27 |
| Parti socialiste | 5 | 18 | 23 |
| UDI | 2 | 11 | 13 |
| La France insoumise | 7 | 10 | 17 |
| Divers gauche | 1 | 7 | 8 |
| Parti communiste français | 2 | 6 | 8 |
| Front national | 8 | 5 | 13 |
| Divers droite | 2 | 4 | 6 |
| Régionalistes* | 0 | 3 | 3 |
| Divers | 1 | 2 | 3 |
| Parti radical de gauche | 0 | 2 | 2 |
| EELV | 3 | 0 | 3 |
| Debout la France | 1 | 0 | 1 |

*(Pè a Corsica, Tavini huiraatira, Mouvement indépendantiste martiniquais)

Source : Le Figaro, 4 avril 2018.

Conclusion du Titre 1

Dans un contexte de défiance des citoyens envers leurs représentants, les questions relatives au recrutement et à la représentativité du député revêtent une grande importance. En la matière, les formations politiques ont une forte implication puisque chacune d'elles établit ses propres critères : sexe, âge, profil social et professionnel, procédure de désignation interne, cursus militant et/ou politique, *etc...* Or, le critère du *cursus honorum* a tendance à profiter au député sortant.

Pour répondre à cette crise de confiance, il convient de résorber ce manque de représentativité. À cette fin, les partis politiques ont un rôle à jouer en faisant évoluer leurs pratiques et leurs critères de recrutement. D'ailleurs, les élections législatives de juin 2017 ont montré que, par leur détermination, ils avaient la possibilité de rendre l'Assemblée nationale plus diversifiée. En revanche, l'engagement du Président Emmanuel Macron, en faveur d'une réduction de 30 % du nombre de députés (projet loi org. n° 977) et l'introduction d'une dose de représentation proportionnelle (projet loi n° 976), ne permettra pas d'améliorer la représentativité de l'Assemblée. D'une part, la réduction du nombre de députés et de circonscriptions affaiblira la représentation des citoyens, notamment des territoires ruraux. D'autre part, l'élection de députés au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sur des listes nationales, participera à l'érosion du lien entre le député, son territoire et les citoyens qui y vivent. En conséquence, la réforme établira des députés hors sol, sans ancrage territorial, et éloignera les députés des préoccupations et des aspirations des citoyens.

Il conviendrait également d'assortir le statut actuel du député de nouvelles mesures en termes de sécurité juridique et politique.

