CONGRÈS AFSP AIX-EN-PROVENCE

22 – 24 juin 2015

SECTION THÉMATIQUE 6

« Les réformes électorales : un nouvel angle d'approche des systèmes électoraux ? »

Jean de Saint Sernin
(CECP, Université Paris II Panthéon Assas)
jdesaintsernin@hotmail.fr

en collaboration avec

Thomas Ehrhard
(CECP, Université Paris II Panthéon Assas)
thomas.ehrhard@gmail.com

Étude des facteurs et motivations du déclenchement des réformes électorales. Le cas de la réforme du mode scrutin sénatorial en France (2000, 2003, 2013)

Plan

Introduction

I. Les motivations et objectifs officiels des réformes du mode de scrutin sénatorial

A. Une féminisation insuffisante

B. Le renforcement du pluralisme des partis politiques

C. Le rééquilibrage de la représentation politique

II. Les intérêts partisans et politiques escomptés : entre gains électoraux et transformation du Sénat

A. Le gain électoral, expression de la rationalité

B. La réforme d'une « anomalie » institutionnelle. La réhabilitation du Sénat par la modification de son mode de scrutin

III. Étude de la temporalité : un cas d'étude opportun pour développer les facteurs de déclenchement des réformes

A. La rationalité et la temporalité des réformes électorales : un facteur explicatif à relativiser concernant le déclenchement et la réussite des réformes

B. Les configurations institutionnelles et constitutionnelles, comme facteurs explicatifs de la survenue et de la temporalité des réformes

Conclusion

Introduction

Tout mode de scrutin constitue « un élément fondamental de processus de fabrication d'un pouvoir majoritaire »[1] selon Jean-Luc Parodi. En ce sens, ils contribuent, plus que d'autres facteurs, à former, renforcer ou affaiblir les majorités parlementaires. Parmi les conséquences qui leurs sont attribuées, l'influence des modes de scrutin sur la fabrication du caractère majoritaire du pouvoir est l'une des plus essentielles en raison de ses répercussions sur le gouvernement.

Dans la relation entre les pouvoirs exécutif et législatif, cet élément prend d'autant plus d'importance si le Parlement est bicaméral et si la Seconde Chambre n'a jamais connu d'alternance pendant les cinquante-trois premières années de la Ve République. La possibilité d'une alternance au Sénat s'inscrit pleinement dans les enjeux inhérents à la fabrication d'un pouvoir majoritaire par la modification du mode de scrutin. Elle a connu en France, lors des quinze dernières années, une actualité soutenue avec trois réformes électorales (2000, 2003, 2013) qui ont modifié le mode d'élection des sénateurs. Peu étudiées et médiatisées, il s'agit pourtant d'un cas peu commun de réformes rapprochées du mode de scrutin d'une même assemblée parlementaire, qu'il est pertinent d'étudier à l'aune des théories des systèmes électoraux et des réformes électorales. Cette triple réforme est d'autant plus singulière qu'aucun changement du mode d'élection des sénateurs n'était intervenu depuis le début de la Ve République, entre 1959 et 2000.

Il a été démontré, depuis les années 1960, que les systèmes électoraux sont des mécanismes politiques sujets aux manipulations et que leur choix, autant que leurs modifications, ne sont pas neutres[2]. La perspective des travaux fondateurs, concentrées sur la genèse des systèmes électoraux ou sur les relations entre mode de scrutin et système politique et partisan[3], connaît un profond renouvellement depuis une quinzaine d'années. L'étude des systèmes électoraux, l'ensemble des mécanismes permettant aux acteurs de participer au jeu politique et d'être

[1] Jean-Luc PARODI, « La proportionnalisation du système institutionnel », *Pouvoirs*, n°32, 1985, p.43.

[2] SARTORI G., « Political Development and Political Engineering », in John D. MONTGOMERY J.D. and HIRSCHMAN A. (dir.), *Public Policy*, vol. 17, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 261-298.

[3] Les systèmes électoraux et les systèmes de partis sont liés par des facteurs et influences réciproques. Les premiers construisent les seconds, comme cela a été étudié depuis les années 1950 : DUVERGER, M., *Political parties : their organization and activity in the ModernState*, New York, Wiley, 1951, 439 p ; KATZ R., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1980, 167 p
TAAGEPERA R., SHUGART M. *Seats and Votes : The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989, 292 p ; LIJPHART A. et al., *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies*, 1945-1990, Oxford, Oxford University Press, 1994, 209 p.

élus, bénéficie de perspectives nouvelles, notamment grâce à l'étude des réformes électorales. Ainsi, dans la science politique internationale, les systèmes électoraux demeurent des objets majeurs de la science politique. Désormais, les travaux portent sur les causes et les mécanismes de modifications des systèmes électoraux[4], sur les logiques et ressorts de leurs changements, ruptures ou continuités[5]. L'étude des enjeux, des luttes et des motivations des acteurs politiques pour le maintien ou la modification des systèmes électoraux[6] se situe au centre des recherches actuelles.

Les cas étudiés, dans la séquence de réformes du mode de scrutin sénatorial entre 2000 et 2013, satisfont aux principaux éléments et dynamiques de la théorie des réformes électorales. D'abord, au sein des systèmes électoraux, la théorie des réformes électorales s'intéresse principalement aux modes de scrutin, à la manière dont ils sont adoptés ou modifiés ainsi qu'à leurs conséquences électorales, partisanes et institutionnelles, notamment pour les cas de scrutins proportionnels[7]. Ensuite, l'analyse des réformes électorales met en avant la place singulière des acteurs politiques, dans des processus qui visent à réformer le système par lequel ils ont été élus. Il s'agit d'un « *insiders' choice* »[8], ce qui rend l'étude des acteurs et du processus particulièrement intéressante à étudier. Enfin, les réformes électorales (ou leur absence) sont le plus souvent expliquées au regard de la rationalité des acteurs. La rationalité se retrouve principalement dans la recherche de gains électoraux en faveur des partis politiques qui en prennent l'initiative.

Trois lois ont successivement étendu l'application du scrutin proportionnel aux départements élisant plus de trois sénateurs (loi du 10 juillet 2000[9]), relevé ce seuil aux départements élisant plus de quatre sénateurs (loi du 30 juillet 2003[10]) pour, finalement, l'abaisser de nouveau aux

---

[4] GALLAGHER Michael, MITCHELL Paul (dir.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 688 p.

[5] Voir la synthèse : PILET J-B., « Les nouveaux souffles dans l'analyse des systèmes électoraux », *Revue Française de Science Politique*, 2008, vol. 58, n° 1, p. 137-144

[6] RAHAT G., « The Politics of Electoral Reform : the State of Research », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, November 2011, vol. 21, n° 4, p. 523-543.

[7] Par exemple : BLAIS A., DOBRZYNSKA A., INDRIDASSON I., « To Adopt or not to Adopt Proportional Representation: the Politics of Institutional Choice », *British Journal of Political Science*, 2005, vol. 35, n° 1, p. 182-190.

[8] NORRIS P., « Introduction : the politics of electoral reforms », *International Political Science Review*, 1995, vol. 16, n° 1, p. 3-8.

[9] URL : www.senat.fr/dossier-legislatif/senateurs.html, consulté le 20 mai 2015.
Voir : Pierre-Éric SPITZ, « Loi relative à l'élection des sénateurs, commentaire de la décision du 6 juillet 2000 », *RDP*, n°4, 2000 p. 1239.

[10] URL : www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl02-313.html; consulté le 20 mai 2015.
Voir : François ROBBE, « Le Sénat à l'heure des demi-réformes », *RFDC*, n°56, 2003, p. 725.

départements élisant plus de trois sénateurs (loi du 2 août 2013[11]). Cette chronologie législative prend sens lorsqu'elle est doublée d'une lecture politique, en préalable à l'étude des motifs des réformes. Il est alors possible d'y percevoir les racines des enjeux politiques et partisans sous-jacents à la réforme électorale et cristallisés sur la question du seuil d'application du mode de scrutin proportionnel.

En 2000, la réforme a été initiée par le gouvernement Lionel Jospin avec un projet de loi déposé par Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur. En 2003, l'initiative provient du Sénat à majorité sénatoriale de droite, avec une proposition de loi déposée par Christian Poncelet, alors Président du Sénat, l'intégralité des sénateurs du Groupe Union pour un Mouvement Populaire, également cosignés par plusieurs membres du groupe de l'Union centriste et du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE). Enfin, en 2013, le retour aux acquis législatifs de la loi de 2000, résulte d'un projet de loi déposé par Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault.

La réforme électorale du mode de scrutin sénatorial a été l'objet d'une forte opposition entre droite et gauche. D'autres lectures, institutionnelles, peuvent compléter l'étude du processus. Elles permettent d'étudier l'initiative du pouvoir exécutif, ou l'avis du Sénat dans les réformes qui le visent, d'autant plus qu'elles ont été votées par l'Assemblée nationale. Ainsi, la temporalité des réformes, autant que leurs contenus et leurs objectifs, peuvent être étudiés sous cette dimension. L'analyse des motifs et des arguments, qui sous-tendent les réformes, à travers les dimensions officielles, officieuses, permet de produire une analyse d'une partie des processus qui se concentrent sur la raison des réformes, sur leur survenue et leur déclenchement.

Pour la gauche, en 2000, le mode de scrutin ne permettrait pas de traduire « la diversité politique » et limite la représentation « des sensibilités politiques minoritaires » qu'elles soient « locales comme nationales ». Le scrutin proportionnel, quant à lui, assurerait « plus facilement » la représentation des « différents courants d'opinion »[12]. En 2003, la droite estime que le retour au scrutin uninominal dans les départements où sont élus trois sénateurs favoriserait la prise en compte de « la spécificité des territoires » et garantirait une représentation « équilibrée » des collectivités territoriales, quand le mode de scrutin proportionnel aurait pour conséquence de renforcer le « caractère partisan » du Sénat. En

[11] URL : www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-377.html, consulté le 20 mai 2015.
[12] Ces arguments généraux proviennent de l'exposé des motifs du projet de loi. Il en est de même pour les lois de 2003 et 2013.

2013, la gauche reprend les arguments de 2000, en y ajoutant la poursuite de la parité et de la féminisation, pour justifier l'extension du scrutin proportionnel aux départements élisant trois sénateurs.

À travers l'exposé des motifs, des schémas classiques d'opposition partisane sont perceptibles, notamment entre représentation des territoires et expression de la diversité partisane, à partir des avantages et inconvénients prétendus et supposés des deux modes de scrutins.

Toutefois, cette communication n'a pas pour objet de débattre de la question – aux réponses redondantes – du meilleur mode de mode de scrutin[13]. Il ne s'agit pas plus de savoir si les élections sénatoriales « doivent » se dérouler avec deux modes de scrutin (uninominal et proportionnel) selon la taille des départements. Ce principe, acquis, n'est pas l'objet des réformes.

La communication se concentre sur le véritable enjeu des trois lois qui ont réformé le mode d'élection des sénateurs (savoir si la majorité des sièges doit être élue au scrutin proportionnel ou à parts égales entre mode de scrutin proportionnel et uninominal) par l'étude des facteurs pouvant expliquer les trois réformes en seulement treize ans. Le point de vue rationnel et électoraliste conduit à s'intéresser particulièrement aux conséquences électorales des réformes. Empiriquement, l'enjeu porte sur le seuil de bascule ou d'équilibre, entre majorité et minorité (des sièges) au Sénat, selon le mode d'élection en vigueur pour les départements comptant trois sièges. Le mode de scrutin auquel sont rapportés ces départements devient le mode de scrutin majoritaire (en nombre de sièges) au Sénat. Formulé explicitement par rapport aux contenus des lois, la majorité des sièges se trouve, selon le choix effectué, dans les départements élisant entre un et trois sénateurs (scrutin uninominal – loi antérieur à 2000 et loi de 2003) ou dans ceux élisant trois sénateurs et plus (scrutin proportionnel – lois de 2000 et 2013). Ainsi, avant les réformes, 110 des 321 sièges étaient attribués au scrutin proportionnel, 34 % du total. La loi du 10 juillet 2000 a porté ce total à 212 sièges, soit 70 %

[13] En effet, il n'existe de système meilleur que les autres seulement dans la mesure où ils sont analysés et choisis, en fonction de leurs effets attendus ou supposés. Des critères comme « la capacité à créer des majorités » ou « la représentation la plus fidèle possible » donnent par exemple des réponses divergentes. Aucun système électoral ne présente cumulativement les avantages de l'ensemble des possibilités. Comme l'a formulé Pippa Norris, « *we can conclude, agnostically, that there is no single best electoral system* » (Pippa Norris, *Electoral Engineering, Voting rules and political behavior*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 65).

des sièges élus. La loi du 30 juillet 2003 avait pour conséquence d'abaisser ce nombre à 180, soit 52 % des sièges. Enfin, la loi du 4 août 2013 a rehaussé l'importance du scrutin proportionnel, avec 255 sièges, soit 73 %.

La communication est fondé sur l'idée que le processus des réformes électorales est d'égale importance à son contenu et à ses conséquences. La perspective d'analyse suivie est centrée sur les deux dimensions centrales de la théorie des réformes électorales : « *the interests of the political actors involved and the timing of reform* »[14].

Dans cette perspective, la communicaiton se focalise sur le processus des réformes. Plus précisément, il pose la question de savoir si les intérêts et la rationalité des acteurs suffisent à expliquer la survenue et le timing des réformes électorales. Autrement formulé, la communication recherche les facteurs explicatifs de la triple réforme électorale survenue en seulement treize ans. Il tente d'expliquer comment une telle fréquence a pu survenir, alors que l'absence de réforme électorale tend à être la norme et, qu'en France, aucune réforme du mode de scrutin sénatorial n'était intervenue depuis 1959.

À partir des cas étudiés, la communication cherche à contribuer à l'approfondissement de la théorie des réformes électorales par plusieurs pistes de recherche :

- en interrogeant la rationalité des acteurs en tant que facteur explicatif du déclenchement des réformes,
- en interrogeant la faisabilité des réformes, tenant aux configurations institutionnelles et constitutionnelles, en tant que facteur explicatif de la temporalité des réformes,
- en interrogeant les modalités de réforme du Sénat, pour tenter d'en déceler les éventuelles spécificités résultant de sa qualité de Seconde Chambre.

Pour cela, l'étude du processus est décomposée à travers l'étude des motifs officiels des réformes électorales (I) et des intérêts partisans et politiques en jeu (II). Sur ces deux aspects, la triple réforme électorale du Sénat ne diffère pas des attendus issus de la théorie des réformes électorales. La réforme électorale est portée par les partis politiques en fonction de leurs intérêts. Cependant, il apparaît que ces facteurs classiques ne suffisent pas à expliquer la triple réforme survenue entre 2000 et 2013, d'autres doivent être recherchés (III).

[14] DE MESQUITA E., « Strategic and Non Policy Voting: A coalitional Analysis of Israeli Electoral Reform », *Comparative Politics*, October 2000, vol. 33, n° 1, p. 63.

I. Les motivations et objectifs officiels des réformes du mode de scrutin sénatorial

Dès la réforme de 2000, un des motifs de la réforme apparaît être celui de sa représentativité. Il s'agit de la « renforcer »[15], de l'améliorer[16] par « un dispositif plus juste, plus équilibré »[17]. La teneur des débats ne varie pas en 2013, quand Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, évoque « la parité et la juste représentation des territoires et des populations »[18], comme moteur de la réforme du mode d'élection des sénateurs.

La question du mode de scrutin des sénateurs soulève les enjeux de la féminisation (A), du pluralisme des forces politiques (B) et de la représentation des territoires (C).

A. Une féminisation insuffisante

De manière concomitante aux réformes électorales, la féminisation a été le sujet de plusieurs rapports parlementaires au sein desquels le faible nombre de femmes au Sénat a été souligné[19].

La loi relative à la parité aux élections politiques du 6 juin 2000, issue du vote de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999, devait permettre l'application effective des principes paritaires par les partis politiques, comme une réponse apportée à la faiblesse de la féminisation des assemblées parlementaires françaises. À la veille du renouvellement

[15] Intervention de Jean-Pierre Chevènement, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p.432.
[16] Intervention de Jérôme Bignon, débat à l'occasion de la 1ère lecture de la proposition de loi tendant à l'élection des sénateurs, JO débat Assemblée nationale, séance du 7 juillet 2003, p.6929.
[17] Intervention de Jean-Pierre Chevènement, JO débat-Sénat, Séance du 23 juin 1999, p.3.
[18] Intervention de Manuel Valls, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5816.
[19] Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances sous la dir. de Gisèle Gautier, n°324, session 2002-2003, Sénat.
Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances sous la dir. de Marie-Jo Zimmermann, n°996, session 2002-2003, Assemblée nationale ;
Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sous la dir. de Laurence Cohen, n°533, Sénat, 2013.
Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, sous la dir. de Laurence Cohen, n°533, Sénat, 2013.

sénatorial de 2001 et de l'application de l'application de loi du 10 juillet 2000, on ne comptait encore que 20 sénatrices sur un total de 321 sièges, soit une proportion de 6,5 %. Cependant le vote de cette loi par la majorité gouvernementale ne devait en aucun servir de « prétexte »[20] à la modification du régime électoral des assemblées législatives, mais était d'abord destiné, officiellement, à imposer des objectifs paritaires aux formations politiques nationales. Le législateur n'était donc pas le destinataire des objectifs des lois relatives à la parité électorale bien que, dans l'esprit du constituant, l'objectif paritaire assigné aux formations politiques devait emporter des conséquences parlementaires. Dans cette perspective, le Gouvernement fit preuve de prudence en amont des débats parlementaires et n'évoqua pas explicitement à l'appui des motifs du projet de loi du 10 juillet 2000, l'objectif de féminisation de la Seconde Chambre. Toutefois, il apparaît à la lecture des débats parlementaires et de façon plus effective à travers les lois électorales de 2003 et 2013, que l'élargissement du scrutin proportionnel constituait pour la majorité gouvernementale, à la fois une réponse à l'objectif constitutionnel de parité élective et un moyen de permettre de remédier aux inconvénients identifiés du scrutin majoritaire, système électif dominant à la Seconde Chambre.

Le Sénat est ainsi resté longtemps une assemblée essentiellement « masculine »[21], dont la cause première semble être, selon la majorité gouvernementale, l'application étendue du scrutin majoritaire qui régissait, jusqu'à la loi du 10 juillet 2000, l'élection de 211 sénateurs sur 321. Toutefois, il faut attendre l'intervention des lois de 2003 et de 2013, pour que la majorité gouvernementale reprenne à son compte et de façon plus explicite, le lien entre l'application du scrutin proportionnel et le début de la féminisation des assemblées[22].

En soutien au projet de loi de juillet 2000, la majorité parlementaire allégua explicitement que l'élargissement du scrutin proportionnel participerait indéniablement à la féminisation de la

[20] L'hypothèse de l'institution du scrutin proportionnel pour faciliter la mise en œuvre de la parité a été démentie par le Premier ministre : « Cette révision constitutionnelle n'est, aux yeux du Gouvernement et à mes yeux, en aucune façon conçue comme un moyen ou comme un prétexte à une modification des modes de scrutin, et tout particulièrement du mode de scrutin législatif (...). Si nous devions avoir un débat sur les modes de scrutin, il serait d'une autre nature. Le Gouvernement, à cet égard, n'a pas de projet. », JO Débats AN, séance du 9 décembre 1998, p. 10235.

[21] Rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République relatif à l'élection des sénateurs, sous la dir. de Bernard Roman, n°1232, Assemblée nationale, Session 2012-2013, p.16

[22] « Ce mode de scrutin n'est pas favorable à un meilleur accès des femmes au Sénat, alors que le scrutin proportionnel inclut l'obligation de former des listes paritaires », Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, 18 février 2013, p.6.

haute assemblée[23], tout en ne faisant pas coïncider nécessairement cette finalité avec l'objectif constitutionnel paritaire. À l'occasion du vote de la proposition de loi du 30 juillet 2003, de façon assez surprenante, la majorité sénatoriale reprendra à son compte l'objectif constitutionnel paritaire, alors même qu'elle avait manifesté sa désapprobation à l'encontre de la loi d'une application extensive de la proportionnelle. La réalisation et la résolution de « l'objectif constitutionnel de parité »[24] passe nécessairement par une application plus étendue du scrutin proportionnel, même si la proposition de loi tendait – paradoxalement – à diminuer son seuil d'application. Dans les motifs du projet de loi du 2 aout 2013, le gouvernement utilise également l'objectif paritaire pour justifier l'augmentation du nombre de sénateurs élus au scrutin de liste.

Ainsi, indépendamment du contenu des projets respectifs, et quelle que soit la couleur politique des majorités instigatrices, la gauche comme la droite politique s'accordent à dire que le scrutin proportionnel constitue le gage effectif d'une féminisation accélérée des assemblées législatives. Cependant, à la différence des deux premiers textes législatifs, le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault fait de la féminisation de la Seconde Chambre, l'un des objectifs premiers justifiant la réhabilitation des seuils d'application de la proportionnelle fixés par la loi du 10 juillet 2000[25], alors que cet objectif ne transparait que des débats parlementaires et non des motifs allégués par le Gouvernement dans les lois de 2000 et 2003. La féminisation n'est donc pas utilisée de manière strictement identique entre 2000 et 2013, mais elle est devenue, lors de la dernière réforme, un argument d'autorité. En mettant fin au « bastion anti-paritaire »[26] que constituait la Seconde Chambre, l'application extensive du scrutin proportionnel se trouve légitimée officiellement car elle permet de remplir les objectifs constitutionnels assignés aux partis politiques et, dans une perspective électoraliste, car elle permet de critiquer le scrutin majoritaire pour sa responsabilité supposée sur la faible féminisation de la Haute assemblée.

---

[23] « Faire élire au scrutin de liste et à la représentation proportionnelle les sénateurs dans les départements qui élisent trois sénateurs atténuera les inégalités liées au mode de scrutin et favorisera la présence de femmes au Sénat. », Intervention de René Dosière, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p.437 ; «

[24] Rapport de Jacques Larché fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, n°334, Session 2002-2003, p.18.

[25] « La parité et la juste représentation des territoires et des populations s'inscrivent naturellement au premier rang de ces principes fondateurs d'une démocratie moderne. Ces principes sont au cœur du projet de loi que nous discutons aujourd'hui. Ce sont eux que nous souhaitons voir davantage respectés dans le mode d'élection des sénateurs », Intervention d'Alain Vidalies, JO débat Assemblée nationale, séance du 23 juillet 2013, p.8385.

[26] Intervention de Bruno Leroux, débat à l'occasion de la 1ère lecture de la proposition de loi tendant à l'élection des sénateurs, JO débat Assemblée nationale, séance du 7 juillet 2003, p.6957.

Plus encore, l'application étendue du scrutin majoritaire est perçue comme allant contre la féminisation. En effet, l'obligation paritaire issue de la loi du 6 juin 2000, ne s'applique que dans les départements où l'élection a lieu au scrutin proportionnel : les listes devant respecter une alternance stricte des candidats de chaque sexe. Corrélativement, par l'enjeu cristallisé par les départements à 3 sièges, le scrutin majoritaire dont l'application jusqu'en 2000 produit des résultats peu significatifs en matière de féminisation parlementaire, devra faire figure de scrutin d'exception. En 2013, plus de dix ans après la première réforme du mode de scrutin sénatorial, l'idée de féminisation a progressé, y compris à d'autres échelles électorales. Les résultats témoignent d'une hausse significative de la représentation féminine dans les assemblées locales ou au Parlement européen[27]. La loi du 4 août 2013 bénéficie par-là de l'exemplarité des autres élections pour légitimer plus fortement encore l'élargissement du scrutin proportionnel.

Le tropisme qui consisterait à percevoir ces réformes comme pensée en fonction (et en défense) de la féminisation doit être évitée. Ces trois lois ne représentent pas un élan passionné pour la féminisation du Sénat (et cela vaut pour la paritarisation des élections, une contrainte plus qu'un combat). En effet, en plus de confirmer la dualité du mode de scrutin par ces trois lois, les acteurs politiques poursuivent d'autres buts, et l'application effective de la réforme conduira à des résultats très modérés au regard des arguments pour justifier les réformes.

L'élargissement du scrutin proportionnel est également légitimé par la volonté d'une représentation pluraliste des forces politiques au Sénat.

B. Le renforcement du pluralisme des partis politiques

La gauche, instigatrice des réformes de 2000 et 2013, s'accorde à défendre la position selon laquelle, la représentation du pluralisme politique est plus facilement assurée par une

[27] 48% de femmes élues dans les conseils régionaux en 2010, 48,5% dans les conseils municipaux des communes de plus de 3500 habitants, 44,4% au Parlement européen, chiffres relevés par Laurence COHEN, in, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, n°533, session ordinaire 2012-2013, Sénat, 2013, p.30.
Le mode de scrutin binominal paritaire pour l'élection des conseillers départementaux s'inscrit dans ce mouvement.

application étendue du scrutin proportionnel[28]. Présenté comme un objectif des réformes de 2000 et 2013, les conséquences sont les mêmes que pour la féminisation : une contestation des effets du scrutin uninominal et de son application dans les départements avec trois sénateurs. Dans les deux réformes initiées par les majorités gouvernementales de gauche, des critiques virulentes sont formées à son encontre[29]. La défense du pluralisme politique est donc fondée sur le rejet du scrutin uninominal pour mieux défendre l'extension du scrutin proportionnel. En ce sens, Jean-Pierre Chevènement considère ainsi qu'il est contestable qu'un « seul courant politique emporte tous les sièges d'un département lorsque des courants minoritaires importants pourraient légitimement être représentés en raison du nombre de sièges à pourvoir »[30]. Pierre Mauroy affirmait aussi qu'« il serait bon que le Sénat […] soit largement pluraliste. Nous, nous rêvons d'un Sénat élu à la proportionnelle qui représente notre peuple dans toutes ses composantes »[31].

Cet enjeu, rapporté aux réformes du mode de scrutin sénatorial, correspond à celui plus général (et redondant) sur les avantages et les inconvénients comparés des modes de scrutin proportionnel et uninominal.

La loi du 10 juillet 2000, reprise dans ses éléments par la loi du 2 aout 2013, doit permettre dans les départements devant élire plus de 3 sénateurs, de représenter deux voire plusieurs sensibilités politiques, contre une seule dans l'hypothèse d'un maintien de la législation antérieure. Dans cette perspective, la majorité estimait que l'abaissement du seuil pour l'application du scrutin majoritaire devait se traduire par un renforcement du pluralisme politique au Sénat.

Paradoxalement, alors qu'elle comporte un retour à une extension du scrutin uninominal, la réforme de 2003, reconnait également les avantages du scrutin proportionnel du moins dans les départements les plus peuplés où s'expriment davantage la pluralité des opinions

[28] « C'est un fait, le scrutin proportionnel favorise cette pluralité des opinions », Intervention de Manuel Valls, discussion générale du 13 juin 2013 », JO débat Sénat, p. 5817.

[29] « L'application du scrutin majoritaire peut conduire à ce « qu'une seule sensibilité politique remporte l'ensemble des sièges d'un département, là où le scrutin à la représentation proportionnelle assure généralement l'élection de deux voire trois sensibilités politiques différentes au sein d'une circonscription », in, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, sous la dir. de Philippe Kaltenbach, n°538, Session 2012-1013, Sénat, p.27 ; « Le scrutin majoritaire est aussi l'ennemi du pluralisme : il favorise de fait les partis dominants en écartant de la représentation les plus petites formations », Intervention de Nicole Borvo-Cohen Seat, débat en séance publique, séance du 12 juin 2003, Sénat.

[30] Intervention de Jean-Pierre Chevènement lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, Sénat, p.7.

[31] Intervention de Pierre Mauroy à l'occasion de la discussion générale relative au vote de la proposition de loi tendant à la modification du mode de scrutin des sénateurs, séance du 12 juin 2003, Sénat.

politiques[32]. Selon les mêmes ressorts que ceux de la parité et de la féminisation, la réforme de 2003 présente également comme argument des conséquences qu'elles visent à limiter. Plus précisément, la majorité sénatoriale de droite a justifié à la fois le maintien d'une dualité dans le mode de scrutin et une application de la proportionnelle pour les départements les plus peuplés élisant plus de quatre sénateurs.

Trois autres enjeux transparaissent des débats.

Le premier, relativement nouveau, porte sur la cohérence globale du système électif des sénateurs, à la fois indirect et composé de deux modes de scrutin. Bien que confuse en raison de la pluralité des modes de scrutins en vigueur en France, l'idée est qu'une proportionnalisation plus importante des élections sénatoriales permettrait de donner une logique ou une cohésion à ce scrutin, qui serait alors, plus ou moins conforme, à la manière dont sont élus la plupart des grands électeurs sénatoriaux.

Le deuxième enjeu, soulevé par la gauche, est relatif à la notabilisation résultant du mode de scrutin uninominal[33], dans une élection fortement localisée à raison du caractère départemental, favorisant notamment l'entretien d'une proximité avec les grands électeurs, et un ancrage territorial prononcé. La proportionnelle est présentée, par la gauche, comme un moyen permettant de limiter ces conséquences aux départements les moins peuplés, ceux élisant moins de trois sénateurs.

A contrario, le troisième enjeu, combattu par la droite, est celui de l'importance des partis politiques, résultant de la baisse de la notabilisation. L'application du scrutin proportionnel permet aux partis politiques de disposer d'une marge de manœuvre plus importante dans la désignation des candidats leur offrant la discrétion de choisir des personnes. Le mandat des parlementaires élus au scrutin proportionnel dépend du « choix des partis responsables de l'établissement de la liste départementale et du rang d'inscription »[34]. En confiant aux partis politiques l'investiture des candidats déclarés à l'élection de la Haute assemblée, la

[32] « L'anonymat relatif des grandes villes et particulièrement des agglomérations conduit à une nature plus partisane du scrutin sénatorial à mesure que le lien personnel du candidat à l'électeur se dilue dans la densité démographique, Exposé des motifs, in Proposition de loi portant élections des sénateurs n°313, annexe au procès verbal de la séance du 22 mai 2003, Sénat.

[33] Sur la différenciation des modes de scrutin sénatoriaux et leurs conséquences : E. Kerrouche, E. Deiss-Helbig & T. Schnatterer, « Les deux Sénats: mode de scrutin et profil des sénateurs français », *Pôle Sud*, 2011/2, n°35, 2011, pp. 113-128.

[34] Jean CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Economica, 1990, p.59

représentation proportionnelle fonde sa légitimité sur une attribution des sièges sur ses objectifs représentatifs des minorités politiques[35].

C. Le rééquilibrage de la représentation politique

La question de la représentation territoriale afférée au Sénat correspond, plus largement, à celle de la fonction représentative des assemblées au sein d'un système bicaméral[36].

Le Sénat représente les sensibilités politiques exprimées au sein des collectivités territoriales de différentes densités de population, par l'intermédiaire de leurs élus locaux qui sont également électeurs sénatoriaux. L'Assemblée nationale expose quant à elle, davantage la démographie et les préoccupations populaires. Le bicamérisme repose donc sur une « représentation indivisible mais différenciée du peuple français »[37] enrichi par les singularités de chaque assemblée. En somme, c'est de « la différence de nature de son régime électoral, par rapport à l'Assemblée nationale, que le Sénat puise sa légitimité, et non l'inverse »[38].

Les articles 5 et 6 de la proposition de loi du 30 juillet 2003 permettaient de revenir à un équilibre entre les modes de scrutin applicables à l'élection des sénateurs en modifiant les articles L. 294 et L. 295 du code électoral.

Avec l'entrée en vigueur de la loi du 10 juillet 2000, le nombre de sénateurs élus au scrutin proportionnel s'est établi à deux-cent douze (69,9 %), soit plus des deux tiers des sièges à

[35] Voir sur ce point : Geneviève MOSSLER, *Problématique constitutionnelle du bicamérisme en Europe*, Thèse de l'université de Nancy 2007.

[36] La loi du 10 juillet 2000, dans l'une de ses dispositions, envisageait également, pour les communes de plus de 30 000 habitants, l'élection d'un délégué sénatorial (le collège électoral) en plus des membres du conseil municipal par tranche de 300 habitants. Sur ce point : Jean-Éric SCHOETTEL, « Le mode d'élection du Sénat doit permettre à celui-ci d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République », *LPA*, 12 juillet 2000 n°138 p.19.

[37] Rapport de Jacques Larché fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, n°334, Session 2002-2003, p.8.

[38] Exposé des motifs de la proposition de loi portant réforme des sénateurs, n°313, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 2003.

pourvoir. La droite est revenue sur cette évolution, avec la réforme de 2003, estimant que la loi de 2000 avait élevé en « norme ce qui relevait du correctif au détriment de l'indépendance du Sénat »[39]. L'introduction massive du mode de scrutin proportionnel ferait courir le risque à la Haute Assemblée « d'atténuer sensiblement la portée réelle de son rôle de représentation des collectivités territoriales en renforçant son caractère partisan »[40]. Pour autant, dans l'esprit de la majorité sénatoriale, le mode de scrutin proportionnel est « le correctif apporté à l'inadaptation du scrutin majoritaire aux départements à forte densité démographique »[41].

Cependant, il convient d'opérer « un équilibre entre les deux modes de scrutin »[42], en établissement le scrutin proportionnel pour les départements ayant à pourvoir quatre sièges de sénateurs ou plus. Ce rehaussement permettrait d'opérer un meilleur équilibre entre les modes de scrutin puisque 180 des 346 sénateurs seraient élus selon la règle du scrutin proportionnel, soit 52 %. La réforme ne remettrait pas selon la majorité en cause, « les efforts entrepris »[43] en matière d'égal accès des femmes aux mandats électifs, tout en permettant une représentation des territoires.

La réforme de 2003 soutient – à part égale – la représentation des collectivités territoriales, symbolisée par le scrutin uninominal, et celle de la féminisation et du pluralisme, favorisée par le scrutin proportionnel. Ainsi, la dualité des modes de scrutin permettrait de tenir compte de la diversité des territoires, ceux « les moins peuplés et de ceux à forte densité de population »[44].

À l'inverse de double fonction représentative, les réformes de 2000 et 2013 (et l'extension du scrutin proportionnel à 75 % des sièges) soutiennent la parité et la représentation des différentes sensibilités politiques, comme fonction représentative du Sénat. Autrement

[39] Rapport de Jacques Larché fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, n°334, Session 2002-2003, p.17.
[40] Exposé des motifs de la proposition de loi portant réforme des sénateurs, n°313, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 2003.
[41] Exposé des motifs de la proposition de loi portant réforme des sénateurs, n°313, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 2003.
[42] Exposé des motifs de la proposition de loi portant réforme des sénateurs, n°313, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 2003.
[43] Rapport de Jacques Larché fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, n°334, Session 2002-2003, p.44.
[44] Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale, sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, sous la dir. de Jérôme Bignon, n°1000, 2002-2003, Assemblée nationale, p.23.

formulé, celui-ci ne doit pas avoir de fonction représentative particulière liée à son mode d'élection[45].

Les trois motifs présentés correspondent aux objectifs officiellement poursuivis par les réformes successives. Les oppositions et débat survenus mettent en lumière le fait que ces réformes touchent de par leurs conséquences à l'exercice des pouvoirs du Sénat. Pour paraphraser Jean-Luc Parodi, la féminisation, le pluralisme partisan et la fonction représentative, sont perçus par les acteurs politiques comme des éléments fondamentaux du processus de fabrication du pouvoir majoritaire dans la mesure où ceux-ci auraient pour conséquence de modifier la composition du Sénat et la nature de l'institution. Les réformes de 2000 et 2013 ont vocation à transformer la place et les rapports du Sénat avec l'Assemblée nationale et le gouvernement. Les réformes sont supposées avoir pour conséquence d'insérer le Sénat dans les logiques de majorité et d'opposition, similaires à la relation entre l'Assemblée nationale et le gouvernement. Ainsi, le Sénat deviendrait une « pièce »[46] du système majoritaire. La notion de fait majoritaire s'étendrait-elle par extension à la majorité du Sénat ? Les particularismes sociologiques et institutionnels du Sénat, qui lui valent critiques et réformes, disparaissent-ils avec les réformes intervenues ?

Ainsi, la question de la majorité est questionnée par les dispositions techniques qui participent à sa construction, censées modifier par suite, en interne, sa composition et, en externe, les rapports et la place du Sénat dans les institutions de la Ve République. De manière plus pragmatique, les réformes du mode de scrutin sénatorial sont également, ou surtout, déterminées par des motifs électoralistes.

[45] « Puisque le Sénat n'a pas vocation à former une majorité de gouvernement, la représentation proportionnelle serait propice à assurer une juste et large représentation de tous les courants politiques républicains et de toutes les collectivités territoriales », Intervention de Guy Allouche, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.46.

[46] Intervention de Marc Dolez, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p.436.

II. Les intérêts partisans et politiques escomptés : entre gains électoraux et transformation du Sénat

Les intérêts partisans et politiques se retrouvent dans les gains électoraux attendus par les modifications du mode de scrutin (A), ils participent aussi à répondre à une critique partisane contre le Sénat (B).

A. Le gain électoral, expression de la rationalité

L'idée de la recherche des avantages électoraux par le biais des réformes électorales provient notamment de la place et du rôle des acteurs politiques dans l'initiative de la réforme et tout au long du processus. Il est très largement démontré et établi, dans une vision rationaliste, que les réformes électorales poursuivent l'objectif d'intérêt électoral[47]. Stratégiquement[48], les acteurs politiques, partis et parlementaires, peuvent chercher à accroître le nombre de sièges remportés, leur *chance* d'être élu, à minimiser une défaite annoncée, à tenter d'assurer leur réélection, etc.

Les raisons politiciennes et électoralistes, nombreuses et variées, tendent toutes à se rapporter à ce qui est considéré comme l'objectif des réformes électorales : le gain électoral. S'ils sont faussement cachés, puisque l'opposition politique n'a de cesse de les dénoncer et les chercheurs d'y voir l'explication principale, ces objectifs électoralistes n'en sont pas assumés pour autant par les initiateurs des réformes électorales.

En l'espèce, il a été vu que la triple réforme du Sénat concourrait, selon l'extension ou non du scrutin proportionnel, à la féminisation et au pluralisme politique, ou encore à la

[47] Sur ce point : BENOIT K., HAYDEN J., « Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989–2001 », *The Journal of Politics*, May 2004, vol. 66, n° 2, p. 396-427 ; BLAIS A., SHUGART M., « Conclusion », in BLAIS A. (dir.), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 184–207 ; BOIX C., « Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advanced Democracies », *American Political Science Review*, September 1999, vol. 93, n° 3, p. 609-624 ; COLOMER J., « It's Parties That Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down) », *Political Studies*, March 2005, vol. 53, p. 1-21 ; RAHAT G., « The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s' », *Comparative Politics*, 2004, vol. 36, n° 4, p. 461-479.

[48] COLOMER J., « The Strategy of Institutional Change - Special Issue », *Journal of Theoretical Politics*, July 2001, vol. 13, n° 3, p. 235-325 ; PILET J-B., BOL D., « Party Preferences and Electoral Reform: How Time in Government Affects the Likelihood of Supporting Electoral Change », *West European Politics*, 2011, vol. 34, n° 3, p. 568-586.

représentation des territoires. La poursuite des gains électoraux n'est pas antinomique de ces différents objectifs. Plus encore, leur réalisation technique, permise par le changement de la législation des modalités électorales – ici le mode de scrutin, qui est organiquement liée aux stratégies électoralistes. La poursuite de gains est donc la raison déterminante qui est cependant mise en retrait derrière d'autres motivations, plus louables politiquement et médiatiquement, pour des raisons facilement compréhensibles.

En l'espèce, dans chacune des trois lois électorales visant à modifier la loi électorale sénatoriale, les porteurs des projets ont dissimulé toute stratégie électoraliste et toute velléité en ce sens. Cette volonté de nier ce type d'ambition va jusqu'à démentir le lien entre les modes de scrutin et les effets politiques escomptés à l'avantage de la majorité[49]. Dans le même temps, l'opposition aux textes a cherché à politiser les réformes en insistant sur la dimension politicienne, par les changements qu'elles entraineraient, inhérentes à l'institution[50], ou au mode de scrutin[51]. La proximité avec les échéances électorales à venir contribue, de plus, à exacerber l'aspect politicien des réformes électorales.

La dimension stratégique et le gain électoral recherché par les trois réformes électorales se concentrent sur un enjeu identique : celui du mode de scrutin en vigueur pour l'attribution de la majorité des sièges du Sénat. Le scrutin proportionnel concerne environ 75 % des sièges avec les lois de 2000 et 2013, et seulement la moitié avec la loi de 2003. Concrètement, la gauche a diminué le nombre d'élus au scrutin uninominal (2000, 2013), quand la droite a diminué le nombre d'élus au scrutin proportionnel (2003).

Exprimé positivement, les gains électoraux escomptés sont fondés[52], pour la gauche, sur l'élargissement du scrutin proportionnel aux départements comptant trois sièges (et plus), pour la droite, sur le retour au scrutin uninominal pour les départements comptant trois sièges (et moins). Chaque pôle politique considérant que le mode de scrutin (présumé) favorable est susceptible de lui permettre d'obtenir la majorité ou, *a minima*, que l'extension de la proportionnelle lui est profitable (gauche) ou défavorable (droite).

[49] Par exemple, « ce ne sont pas les modes de scrutin qui font et défont les majorités : ce sont les politiques menées », intervention de Cécile Cuckierman, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, sous la dir. de Philippe Kaltenbach, n°538, Sénat, p. 36.

[50] Par exemple : « C'est, à nos yeux, une intrusion excessive des systèmes politiques dans l'assemblée », Intervention de Paul Girod lors du débat en 1ère lecture, séance du 23 janvier 1999, Sénat, p. 13.

[51] La loi du 10 juillet 2000 transformerait ainsi le Sénat en institution « politique » : Intervention de Guy Allouche, débat en 1ère lecture, séance du 23 janvier 1999, Sénat, p. 49.

[52] À partir du postulat général communément formulé, selon lequel le scrutin proportionnel serait favorable à la gauche et celui uninominal à la droite.

L'opposition aux réformes, qu'elle soit de droite ou de gauche, a systématiquement accusé la majorité gouvernementale, de créer des conditions favorables à ses intérêts électoraux. Par exemple, en 2013, le « calcul politicien »[53], les « intentions politiques »[54], ou encore le tripatouillage ont été dénoncés par les sénateurs de droite, ce que résume l'intervention de Gérard Cornu : « Vous tripatouillez encore le mode de scrutin pour essayer de conforter votre majorité et de gagner les élections par un bidouillage électoral ! »[55].

Les critiques politiques formulées à l'encontre des réformes électorales se concentrent sur la dimension électoraliste des réformes électorales.

Ce n'est toutefois pas le seul motif qui les sous-tend. D'autres logiques à la modification des modes de scrutin ont aussi été apportées en fonction de l'intérêt des partis. Il s'agit alors notamment d'élargir leur influence politique[56], d'augmenter la possibilité de faire partie d'une coalition gouvernementale ou d'entrer au gouvernement[57], et/ou de changer les habitudes de vote des citoyens[58]. À propos de la réforme du Sénat, il serait possible d'y ajouter – au moins pour celles de 2000 et 2013 – la recherche d'une alternance ou sa confirmation, et la volonté de réhabiliter le Sénat.

La réforme du scrutin en devient un élément du processus de fabrication d'un pouvoir majoritaire. En effet, la modification du mode de scrutin peut entraîner d'autres conséquences, sur le fonctionnement de l'institution en elle-même et dans ses rapports avec les autres institutions. Cela est particulièrement prégnant à propos des secondes Chambres et plus encore dans le cadre institutionnel du bicamérisme de la Ve République.

[53] Intervention de Yves Détraigne, JO débat-Sénat, séance du 13 juin 2013, Sénat, p. 5826.
[54] Intervention de Philippe Bas à l'occasion du débat en commission du projet de loi tendant à l'élection des sénateurs, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, sous la dir. de Philippe Kaltenbach, *ibid*., Sénat, p. 33.
[55] Intervention de Gérard Cornu, JO débat-Sénat, séance du 18 juin 2013, Sénat, p. 5953.
[56] KAMINSKI M., « Do Parties Benefit from Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland, 1989-93 », *Journal of Theoretical Politics*, 2002, vol. 14, n° 3, p. 325-358.
[57] BAWN K., « The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome », *American Journal of Political Science*, November 1993, vol. 37, n° 4, p. 965-989.
[58] DE MESQUITA E., *art. cit.*, p. 63–80.

B. La réforme d'une « anomalie » institutionnelle. La réhabilitation du Sénat par la modification de son mode de scrutin

Le Sénat de la Ve République demeure une institution critiquée[59] par « la gauche » tendant à sa « stigmatisation »[60]. Alors Premier ministre, Lionel Jospin n'avait pas hésité à formuler des critiques à l'encontre d'une Chambre « qui n'est pas élue au suffrage universel direct », « une survivance des Chambres hautes conservatrices », « une anomalie parmi les démocraties »[61].

Les critiques à l'encontre du bicamérisme sont généralement formulées à l'encontre de sa représentativité et, plus rarement, relativement à son caractère fonctionnel[62]. La gauche, longtemps réfractaire au bicamérisme, perçoit encore le Sénat comme une Chambre héritière des assemblées aristocratiques[63], où l'alternance est inconnue à raison d'une majorité conservatrice immuable qui lui serait perpétuellement défavorable. Cette majorité a pour origine selon la majorité gouvernementale, l'extension du scrutin majoritaire hostile à une représentation sexuée et pluraliste des forces politiques. La réforme du mode de scrutin par l'extension du scrutin proportionnel, doit permettre de corriger la fonction de représentation de la Seconde Chambre et à travers elle, celle de sa position institutionnelle[64]. La

---

[59] « Ainsi, le Sénat vivrait hors du temps politique ! À l'évidence, cette situation est malsaine, parce qu'il n'est pas acceptable que la Seconde Chambre du Parlement soit à ce point déconnectée des évolutions politiques du pays », Intervention de Guy Allouche, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.39 ; l'ancien Premier ministre Lionel Jospin qualifia le Sénat « d'anomalie parmi les démocraties », Le Monde, 21 avril 1998, p.6.

[60] Voir sur ce sujet : Vincent BOYER, *La gauche et la Seconde Chambre de 1945 à nos jours : recherche sur la position des socialistes et des communistes à l'égard de la Seconde Chambre*, l'Harmattan 2007.

[61] Lionel Jospin, Le Monde, 21 avril 1998 : « *Le Monde* : Envisagez-vous, et si oui dans quel délai, une modification du mode de désignation des sénateurs ?
Lionel Jospin : Si on y réfléchit bien, et sans passion, une Chambre comme le Sénat avec autant de pouvoirs, où l'alternance n'est jamais possible, qui n'est pas élue au suffrage universel direct et qui n'a même pas la caractéristique d'être une Chambre fédérale - puisque nous sommes un État unitaire -, c'est une anomalie parmi les démocraties. Je la perçois connue une survivance des Chambres hautes conservatrices.
Faute de pouvoir changer plus fortement - mais peut-être faudra-t-il y venir un jour -, je pense qu'on peut apporter, au moins, quelques remèdes. Pour ce qui relève de ma compétence et de celle du Parlement, je proposerai d'élargir la proportionnelle actuelle aux départements comportant trois ou quatre sièges, de déterminer le nombre des grands électeurs en fonction de la population et non plus selon les effectifs des conseils municipaux, d'élire les délégués des conseils municipaux à la proportionnelle, de répartir le nombre de sièges en fonction de la population des départements. Si on fait cela, on aura un peu avancé. Il serait raisonnable que ces réformes aient lieu après le prochain renouvellement du mois de septembre ».

[62] Par exemple, avec les déclarations de Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, le 28 janvier 2015, RMC – BFM TV : « Je suis pour la fin du bicamérisme sous cette forme ».

[63] « Il se fait trop souvent le défenseur d'une vision statique de la société », Intervention de Marc Dolez, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 26 janvier 2000, JO débat-Assemblée nationale, session 1999-2000, p.436.

[64] « C'est la conception du rôle du Sénat dans l'architecture institutionnelle de notre pays qui est au centre du débat aujourd'hui », Intervention de Michel Duffour, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.34 ; « Ce que souhaite le Gouvernement, c'est avant tout conforter la légitimité de la Haute Assemblée à l'égard de nos concitoyens », Intervention de Manuel Valls, JO

réhabilitation institutionnelle[65] du Sénat passerait alors, par la modification de son mode de scrutin. La majorité parlementaire a ainsi identifié, une crise institutionnelle qui toucherait le Parlement dans son organisation et dans son fonctionnement, dont la cause reposerait dans la représentation de la Seconde Chambre, tendant à compromettre la place du Sénat dans le système institutionnel de la Ve République.

Ainsi, le bicamérisme est aussi contesté dans une perspective institutionnelle élargie, en fonction des rapports du Sénat avec l'Assemblée nationale et le gouvernement, en raison du fait que la gauche y a été constamment minoritaire, sauf du 1er octobre 2011 au 30 septembre 2014. De plus, sur cette période, le Parti socialiste a rencontré des difficultés et la majorité sénatoriale, sur cette période, ne doit pas être considérée comme l'équivalent d'une majorité à l'Assemblée nationale. S'il ne ressort pas explicitement des débats parlementaires que la Seconde Chambre ait pu constituer un frein à la politique gouvernementale, il apparaît néanmoins que la majorité sénatoriale présente un caractère immuable et orientée systématiquement dans une « direction politique déterminée »[66], par son ancrage « définitif dans un seul camp »[67]. Les réformes de 2000 et 2013 soutiennent également une volonté de modifier le bicamérisme par le changement de mode de scrutin.

Une Seconde Chambre est, par nature, « gouvernable et modératrice »[68] indépendamment du Gouvernement et de la majorité gouvernementale à l'Assemblée nationale, ce qui lui permet au grè de sa composition, d'assurer la mission institutionnelle qui lui est dévolue. Or, l'extension du scrutin majoritaire contribuerait à maintenir une représentation statique des forces politiques conservatrices à la Seconde Chambre et empêcherait, corrélativement, la justification du bicamérisme dans le système politique de la Ve République.

Aussi, en 2000 et 2013, les majorités parlementaires entendent, par l'extension du scrutin proportionnel, permettre à la Seconde Chambre d'exercer son rôle indépendamment des

---

débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5816 ; « Il ne s'agit pas d'un débat interne au Sénat ; il s'agit de définir ensemble les conditions dans lesquelles les élus de la Haute Assemblée seront plus représentatifs et plus légitimes pour voter les lois », intervention de Philippe Kaltenbach, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5818.

[65] « Pour le Sénat, l'alternative est simple : la réforme profonde ou le dépérissement ! », Intervention de Guy Allouche, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.41.

[66] Voir sur ce sujet : Jean-Pierre GRATIEN, *Pour en finir avec le Sénat : enquête sur une anomalie*, Paris, 1999.

[67] Intervention de Michel Duffour, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.34.

[68] Jean-Luc PARODI, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Ve République 1958-1962*, FNDSP, 1972. P.91.

majorités du moment, tout en lui permettant de prévenir « tout écrasement de la minorité »[69]. Dans une logique similaire, l'enjeu de la réforme du mode de scrutin en 2003, doit confirmer à la fois la place du Sénat dans les institutions, tout en lui permettant de « consacrer l'impulsion politique qu'il lui appartient de donner dans l'accompagnement des réformes nécessaires »[70], par un partage plus équilibré dans l'application du mode de scrutin. La majorité ne saurait alors proposer un projet de réforme de la Seconde Chambre qui tendrait à l'abaissement de son rôle, au risque de servir de tribune à l'opposition qui verrait dans sa réforme, la mort institutionnelle de la Chambre haute. La modification du mode de scrutin permet ainsi à la majorité parlementaire, de manifester son intention de préserver la nature du bicamérisme par la réhabilitation institutionnelle de la place du Sénat[71].

La réforme du mode de scrutin est perçue comme un moyen de parvenir à la correction de la fonction parlementaire. Faute de pouvoir modifier substantiellement les pouvoirs du Sénat à raison du bicamérisme égalitaire en matière constitutionnelle et concernant les lois organiques qui lui sont relatives, la majorité instrumentalise le mode de scrutin d'une assemblée parlementaire afin que ce dernier emporte des « conséquences sur son fonctionnement et sur les rapports qu'elle entretient avec les autres institutions »[72]. L'objectif poursuivi par la mise en place d'un dispositif plus « juste, plus équilibré et plus sûr »[73] pour l'élection des sénateurs est de surmonter les dysfonctionnements qui seraient liés à la représentativité du Sénat. En ce sens, la réhabilitation du Sénat passerait alors par la modification de son mode de scrutin[74]. En

[69] Intervention d'Henri de Raincourt, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.58.

[70] Intervention de Catherine Genisson, débat à l'occasion de la 1ère lecture de la proposition de loi tendant à l'élection des sénateurs, JO débat Assemblée nationale, séance du 7 juillet 2003, p.6961.

[71] « C'est parce que nous sommes sincèrement attachés au bicamérisme que nous plaidons depuis longtemps pour une réforme en profondeur du Sénat », Intervention de Guy Allouche, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, session 1998-1999, p.36. Dans le même sens : « le projet de loi que je porte aujourd'hui n'entend nullement remettre en cause cette identité du Sénat », JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5816 ; Le projet de loi que vous nous présentez, monsieur le ministre, propose, comme vous venez de le rappeler, un dispositif plus équilibré, plus juste et qui tient compte de la nature propre du Sénat dans nos institutions », intervention de Marc Dolez, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p.435 ; « modifier le mode de scrutin de la Seconde Chambre, reviendrait à « rénover le bicaméralisme et revaloriser ainsi le Parlement », Intervention de Jean-Pierre Chevènement, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p.432.

[72] Rapport de Jacques Larché fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, n°334, Session 2002-2003, p.41.

[73] Intervention de Jean-Pierre Chevènement lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 23 janvier 1999, JO débat-Sénat, p.4.

[74] « Ce que souhaite le Gouvernement, c'est avant tout conforter la légitimité de la Haute Assemblée à l'égard de nos concitoyens », Intervention de Manuel Valls, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5816 ; « Il ne s'agit pas d'un débat interne au Sénat ; il s'agit de définir ensemble les conditions dans lesquelles les élus de la Haute Assemblée seront plus représentatifs et plus légitimes pour voter les lois », intervention de Philippe Kaltenbach, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5818.

d'autres termes : modifier le mode de scrutin de la Seconde Chambre, reviendrait à « rénover le bicaméralisme et revaloriser ainsi le Parlement »[75].

La loi du 10 juillet 2000 a donc pour mission principale la rénovation du bicamérisme à l'aune de sa fonction représentative, par une extension du scrutin proportionnel permettant la représentation pluraliste des courants politiques. La majorité sénatoriale instigatrice de la proposition de loi du 30 juillet 2003 devait au contraire défendre la position selon laquelle, la loi ne saurait remettre en cause les acquis législatifs de la loi de 2000, notamment sur l'atteinte des objectifs paritaires. L'objectif fut conçu dans une logique similaire à celle des lois de 2000 et de 2013, comme tendant à assurer un rééquilibre entre les modes de scrutin, sans les « bouleverser »[76], afin d'éviter corrélativement de porter atteinte à la nature même de l'institution. Il s'agit enfin, d'attribuer à la Seconde Chambre une position spécifique à l'aune du fait majoritaire. Ainsi, le Sénat est conçu comme permettant d'opérer « un contrepoids indispensable et aux inévitables excès »[77] du fait majoritaire. Il s'agit de concilier ce phénomène avec la représentation des autres courants politiques.

Or, les majorités de 2000 et 2013 s'accordent unanimement à déclarer que la fonction du Sénat ne doit pas être l'expression du fait majoritaire qui relève de la Chambre basse. La présence du « fait majoritaire » justifierait ainsi l'application extensive du scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale dans le but d'offrir une majorité au Gouvernement devant laquelle ce dernier est politiquement responsable. Concernant le Sénat, dans la mesure où le rôle de la Seconde Chambre ne contribue pas à la formation du Gouvernement et devant l'irresponsabilité politique de ce dernier devant celle-ci, une limitation de l'application du scrutin majoritaire prend alors de son « sens »[78].

En 2000 et 2013, la majorité à l'Assemblée nationale entend ainsi renforcer la spécificité du Sénat par la modification du mode de scrutin, lui permettant ainsi d'éviter de devenir le « clone »[79] de l'Assemblée nationale à la fois dans sa représentativité comme dans sa

[75] Intervention de Jean-Pierre Chevènement, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 26 janvier 2000, p.432.
[76] Rapport de Jacques Larché fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, n°334, Session 2002-2003, p.25.
[77] Intervention de Philippe Bas, JO débat-Sénat, Séance du 13 juin 2013, p.5846.
[78] « Il faut renoncer au système électoral qui aboutit à singer le fait majoritaire dont le Sénat n'a nul besoin, puisqu'il ne peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Le recours à un scrutin proportionnel généralisé permettrait au Sénat d'exprimer la diversité des territoires dans ses composantes urbaines et rurales. Un Sénat pluriel et féminisé,... », Intervention de Marc Dolez, lors du débat en 1ère lecture tendant à l'élection des sénateurs, séance du 26 janvier 2000, JO débat-Assemblée nationale, p.438.
[79] Intervention de Pascal Clément, JO débat-Assemblée nationale, Séance du 21 juin 2000, p.5702.

fonctionnalité. Dans l'hypothèse où la Seconde Chambre possède une composition et une fonctionnalité politique « identique à la première »[80], elle peinerait à trouver sa place dans les institutions.

La modification du mode de scrutin permet ainsi d'opérer une meilleure distinction dans la fonction institutionnelle de chaque Chambre, par le truchement de la fonction représentative accordée à chacune d'elles dans le système institutionnel de la Ve République. Cette dissociation explique corrélativement, la multiplication des initiatives législatives tendant à l'élargissement du mode de scrutin proportionnel à la Seconde Chambre.

III. Étude de la temporalité : un cas d'étude opportun pour développer les facteurs de déclenchement des réformes

Les motivations des réformes électorales ne sont pas les seuls facteurs explicatifs à prendre en compte pour étudier la temporalité des réformes. La dimension rationnelle des acteurs – symbolisée notamment par la poursuite d'intérêts électoralistes – n'est pas entièrement satisfaisante sur ce point. Elle ne permet pas d'expliquer, seule, la survenue des réformes électorales.

La rationalité des acteurs n'est pas en cause intrinsèquement, pas plus que l'utilisation de ce concept pour rechercher les *raisons* des réformes. Ainsi, dans la théorie des réformes électorales, la rationalité des acteurs est considérée, avec pertinence, comme étant limitée et sous contrainte. De même, il a été démontré qu'elle se traduit, le plus souvent, par la préférence des acteurs politiques pour le *statu quo*, l'absence de réforme électorale.

Cependant, la jonction opérée entre rationalité et temporalité des réformes amène une difficulté, qui aboutit à questionner l'usage qui est fait du concept de rationalité quant à l'explication du déclenchement des réformes électorales.

[80] Pierre BIRNBAUM, Francis HAMON et Michel TROPER, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977, p.74.

Cette difficulté provient du syllogisme suivant, communément partagé par la doctrine : la rationalité est liée à la temporalité des réformes électorales, or les intérêts électoraux fondent la rationalité, donc les intérêts électoraux déterminent la temporalité des réformes électorales.

Cependant, ce syllogisme, l'un des socles de la théorie des réformes électorales, semble, en réalité, être un paralogisme. En effet, l'absence de réforme est abordée sous l'angle de la temporalité (y compris négative) alors qu'il conviendrait plutôt de la fonder sur le *statu quo* produit par les intérêts (la non-réforme). Il serait plus cohérent de penser l'absence de réforme par la rationalité (intérêts) que sous l'angle de la temporalité (mise en œuvre). Par suite, les intérêts recherchés par les réformes (leur contenu) ne peuvent être liés directement à la temporalité positive (la survenue et le déclenchement des réformes).

Dès lors, si la rationalité peut être interrogée, c'est à travers la fonction qui lui est prêtée, relativement au sens qui lui est donné. Il apparaît qu'inconsciemment, ou subrepticement, la rationalité passe de la fonction de *raison* à celle de *cause* des réformes électorales. En d'autres termes, la rationalité permettrait d'expliquer le contenu de la réforme et son déclenchement. Or, les deux diffèrent.

- La rationalité, en tant que *raison*, correspond au mode de pensée des acteurs politiques, aux logiques poursuivies, c'est-à-dire aux intérêts (électoralistes) recherchés au moyen des réformes électorales. Elle peut être rapportée au contenu des réformes et, en ce sens, être assimilée à leur substance, à leurs principes directeurs.

- La rationalité, en tant que *cause*, est utilisée par la doctrine comme le moteur ou le facteur explicatif des réformes. Elle en serait le déterminant, responsable du fait qu'elles soient engagées. Elle peut être assimilée, en ce sens, au principe actif (ou efficient) des réformes qui aurait la propriété de produire pour effet leur commencement, leur mise en œuvre[81].

Il n'est pas plus possible d'établir une corrélation entre raison et cause[82], ou d'estimer qu'il s'agit d'une continuité, avec pour conséquence une rationalité recouvrant ces deux acceptions. Cela serait impropre car la rationalité (raison) porte sur les acteurs politiques quand la rationalité (cause) porte sur la temporalité.

[81] Tout au plus, en retenant cette acception de la rationalité, il serait possible de dire qu'elle n'est pas une cause suffisante et efficiente des réformes électorales.
[82] De même, il existe des rapports de cause à effet, non de raison à cause ou de raison à effet.

Pour la théorie des réformes électorales, l'enjeu est d'arriver à dissocier les deux, contrairement à l'usage qui tend à les mélanger et à les amalgamer. L'objectif est de percevoir que si la rationalité est l'un des facteurs explicatifs des réformes, sa portée reste limitée, qu'elle ne peut être considérée comme un facteur déterminant de la temporalité des réformes.

Pour développer cet apport à la théorie des réformes électorales, le cas de la triple réforme électorale du Sénat, survenue en seulement treize ans, est pertinent. Il se démarque, en partie, de la théorie des réformes électorales, à laquelle il est possible de proposer certains apports. Il s'agit de reconsidérer la place et le rôle attribués à la rationalité dans la survenue des réformes électorales (A) et d'insister sur l'influence des configurations institutionnelles et constitutionnelles (B).

A. La rationalité et la temporalité des réformes électorales : un facteur explicatif à relativiser concernant le déclenchement et la réussite des réformes

L'étude de la temporalité porte principalement sur la survenue ou l'absence des réformes électorales et leur déclenchement. Le cas étudié, avec le cycle de réformes engagées en 2000, 2003 et 2013, se singularise, d'un côté, par rapport à l'histoire politique française, où aucune réforme électorale du Sénat n'était intervenue entre 1959 et 2000 et, de l'autre, par rapport à théorie des réformes électorales qui a démontré la stabilité des règles électorales à de nombreuses reprises[83].

L'absence de réforme électorale y est expliquée par une pluralité de facteurs synthétisés sous le terme de « barrières au changement »[84]. Parmi les arguments qui concourent à la permanence des systèmes électoraux se trouve notamment la rigidité des règles qui encadrent leur modification[85]. Toutefois, la rigidité des règles électorales n'apparaît pas être un facteur explicatif de l'absence de réformes électorales du Sénat ou leurs survenues entre 2000 et 2013 car, en France, une loi ordinaire suffit pour modifier le code électoral, sans nécessité de majorité qualifiée ou de modification de la Constitution. L'explication principale de la

[83] Dont un excellent récapitulatif comparé se trouve ici : REEVE A., WARE A., *Electoral Systems: A Theoretical and Comparative Introduction*, London, Routledge, 1992, 272 p.
[84] RAHAT G., HAZAN R., « The Barriers to Electoral System Reform: A Synthesis of Alternative Approaches », *West European Politics*, May 2011, vol. 34, n° 3, p. 479.
[85] BENOIT K., 2007, *art. cit.*, p. 363-390.

permanence des règles électorales est relative aux acteurs politiques, pensée en fonction de leur rationalité et de leurs intérêts. Qu'ils préfèrent des règles électorales durables[86], ou qu'ils ne souhaitent pas modifier les règles (au sens large) par lesquelles ils ont été élus, les acteurs politiques tendent à ne pas prendre le *risque* de modifier une situation qu'ils connaissent et dont ils tirent profit (ou ont tiré profit). L'alternance des partis politiques au pouvoir confirme ce constat. Les acteurs politiques sont peu enclins à modifier les règles électorales, sauf à y trouver un intérêt[87] ou à y être contraints, notamment par les Cours suprêmes[88], ou à s'y être engagés lors de campagnes électorales[89].

Pour reprendre la distinction opérée sur l'influence de la rationalité, deux éléments peuvent être formulés concernant l'explication de l'absence de réformes électorales. La rationalité en tant que *raison* des réformes, c'est-à-dire les intérêts des acteurs, est déterminante. À l'inverse, la rationalité en tant que *cause*, c'est-à-dire le principe actif – déclencheur – des réformes, est sans objet car aucune réforme ne survient. Ces remarques confirment la nécessaire distinction à opérer entre les sens conférés à la rationalité.

Concernant la mise en œuvre des réformes électorales, leurs survenues (et leurs réussites) sont également expliquées dans la théorie des réformes électorales par une pluralité de cause, dont la rationalité électoraliste est le dénominateur commun. Elles se produisent quand les partis considèrent qu'un nouveau système électoral leur permettrait d'obtenir plus de sièges pour avoir une majorité au Parlement[90], comme ce fut le cas en France en 1986, en Pologne entre 1989 et 2001[91], ou encore en Hongrie en 1989[92]. Les réformes sont ainsi menées dans l'espoir d'un profit électoral ou partisan, d'avantager le parti initiateur par un gain de sièges, comme cela a été présenté à propos des réformes du Sénat.

---

[86] SHEPSLE K., « A Comment on Institutional Change », *Journal of Theoretical Politics*, 2001, vol. 13, p. 321-325.

[87] BOWLER S., DONOVAN T., KARP J., « Why Politicians like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology? », *The Journal of Politics*, May 2006, vol. 68, n° 2, p. 434-446.

[88] KATZ R., « Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada », *West European Politics*, May 2011, vol. 34, n° 3, p. 587-606.

[89] Par exemple : le référendum sur le mode de scrutin organisé au Royaume-Uni, le 5 mai 2011, suite à un accord de gouvernement passé par le Parti conservateur avec le Parti libéral-démocrate. Le Parti conservateur a pris position pour le « non » alors qu'il a été l'initiateur du référendum.
Un contre-exemple à cette idée est apporté par le cas de la France, à propos de la dose de proportionnelle, l'un des engagements de campagne du candidat François Hollande (« Engagements pour la France, n°50 »), dont la réforme n'a pas été engagée.

[90] BENOIT K., 2006, *art. cit.*

[91] BENOIT K., HAYDEN J., *art. cit.*

[92] BENOIT K., SCHIEMANN J., « Institutional Choice in New Democracies : Bargaining over Hungary's 1989 Electoral Law », *Journal of Theoretical Politics*, 2001, vol. 13, n° 2, p. 153-182.

Dans la perspective de la distinction formalisée de la rationalité, ces arguments s'inscrivent dans la rationalité, en tant que *raison*. Les motifs invoqués – comme explication de la survenue des réformes – font référence aux buts recherchés par les réformes, à leurs substances. Ils ne font aucunement référence à une quelconque propriété active de la rationalité des acteurs qui permettrait d'expliquer pourquoi la réforme interviendrait à un moment, plutôt qu'à un autre. Il apparaît alors que les fondements de la rationalité font appel à la *raison* et non à la *cause* des réformes. Ils portent sur le contenu et non sur le moment.

Par conséquent, le facteur explicatif déterminant, c'est-à-dire « qui constitue l'élément déclenchant d'un phénomène, d'un mouvement »[93], du déclenchement des réformes ne fait pas directement référence à la rationalité. Autrement formulé, les intérêts électoralistes ne déclenchent pas la réforme. Ils en déterminent la nature, les principes directeurs, mais ils n'en déterminent pas le moment. La rationalité est donc insuffisante pour expliquer la réussite des réformes électorales.

Une illustration à propos des réformes du Sénat est particulièrement saisissante en ce sens.

En 1989, le sénateur socialiste Guy Allouche avait présenté une proposition de loi tendant à faire élire les sénateurs au scrutin proportionnel dans les départements comptant trois sièges et plus. À cette époque, la gauche et le Parti socialiste n'avaient jamais été majoritaires au Sénat, ils avaient donc intérêt à élargir l'utilisation de la proportionnelle, selon des arguments identiques (et repris ultérieurement) à ceux des réformes de 2000 et 2013. Néanmoins, la proposition du sénateur Allouche est restée sans suite. Pour autant, il serait erroné de penser que la rationalité des acteurs politiques aurait disparu.

Cet exemple met en évidence le fait que la rationalité ne peut être assimilée au principe actif et efficient des réformes. En ce sens, l'intérêt à la réforme préexiste à la réforme.

Plus encore, deux années plus tard, l'idée a été reprise dans un projet de loi relatif à l'élection des sénateurs présenté par le Gouvernement d'Édith Cresson en Conseil des ministres du 27 novembre 1991. Cependant, le texte a été rejeté par la majorité sénatoriale de droite

[93] Définition du Centre National de Ressources Textuel et Lexicales (CNRTL, CNRS).

regroupant les groupes RDE, UC, RI et RPR[94], suite au vote d'une question préalable par 229 voix contre 86.

Là encore, la réforme n'a pas été continuée et le processus législatif s'est arrêté. Les raisons ne doivent pas être recherchées dans une rationalité des acteurs qui s'éteindrait mais dans d'autres facteurs. En l'espèce, le gouvernement d'Édith Cresson ne disposait ni d'une majorité au Sénat, ni d'une majorité stable à l'Assemblée nationale. Le PS n'y disposait que d'une majorité relative, devant compter sur le PCF et le Parti Radical de Gauche pour obtenir une étroite majorité absolue. Édith Cresson sera démissionnée quatre mois plus tard.

Au regard de ces exemples, il apparaît que la rationalité *raison* est présente dans chaque tentative de réforme mais qu'elle ne suffit pas à expliquer leur réussite puisqu'elles n'aboutiront pas. Au contraire, les causes institutionnelles et politiques semblent conditionner la survenue et la réussite des réformes. Elles expliquent la temporalité des réformes par l'ouverture (ou la fermeture) des fenêtres d'opportunité.

Le même constat peut être formulé à propos des trois réformes survenues en 2000, 2003 et 2013. En 2000, le Parti socialiste et la gauche n'avaient jamais été majoritaires au Sénat. Le mode de scrutin sénatorial n'avait été changé ni entre 1981 et 1986, ni entre 1988 et 1993, faute de fenêtre d'opportunité le permettant. Suite à la victoire lors des élections législatives de 1997, le gouvernement de Lionel Jospin a annoncé la réforme de l'élargissement du scrutin proportionnel dès le 21 avril 1998[95].

La réforme de 2000 s'inscrit dans l'histoire politique des périodes où la gauche a été au pouvoir. Sous François Mitterrand, lors du premier septennat, la priorité a été portée sur les députés pour éviter une défaite annoncée en 1986 et, lors du second, aucune réforme électorale n'a été réalisée. En 2000, la gauche, forte d'une majorité unie à l'Assemblée

[94] Les motivations au soutien de la réforme, autant que celles à son encontre, sont très proches de celles analysées pour les réformes de 2000, 2003 et 2013.
Par exemple, la majorité sénatoriale de droite, opposée au Gouvernement, rejetait l'extension de la représentation proportionnelle car celle-ci aurait pour effet de supprimer « la relation directe qui existe actuellement entre les sénateurs et leurs électeurs » *in* Rapport de Jacques Larché n°217, fait au nom de la commission des loi constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l 'élection des sénateurs, session 1991-1992, Sénat, p.46.
À l'inverse, le Ministre de l'intérieur défendait l'application élargie du scrutin proportionnel pour prévenir les risques « hégémoniques » du scrutin majoritaire sur la représentativité de la seconde chambre (*In* JO débats Assemblée nationale, séance du 19 décembre 1991, session 1991-1992, p.5622).
D'autres arguments présentés en faveur du projet sont relatifs à la représentativité du Sénat, à la fonction institutionnelle de chaque chambre et au régime parlementaire.
[95] Lionel Jospin, Le Monde, 21 avril 1998.

nationale, dispose des moyens et forces institutionnelles pour parvenir à modifier une réforme, dont l'impulsion donnée par le Premier ministre est à souligner.

De nouveau majoritaire au Sénat en 2003 (mais aussi à l'Assemblée et au gouvernement), la droite défait la réforme de la gauche en réduisant le seuil de la proportionnelle. En 2013, sous la présidence de François Hollande, la gauche majoritaire au Sénat et à l'Assemblée nationale, modifie le mode de scrutin pour revenir à la réforme de 2000. L'alternance au Sénat, intervenue en septembre 2011, est un facteur institutionnel qui a facilité le déclenchement. Il permet – potentiellement – au gouvernement d'éviter d'avoir recours à une Commission Mixte paritaire, de faire usage du dernier mot, ou de la procédure d'urgence, comme cela avait été le cas 2000.

Le déclenchement de la réforme est rendu possible par la configuration institutionnelle favorable qui explique, de manière plus convaincante que la rationalité, le déclenchement des réformes[96]. Les facteurs de la survenue et du déclenchement montrent combien la configuration institutionnelle est déterminante, derrière les arguments – convenus – de la rationalité électoraliste. Si la rationalité électoraliste est la *raison* des réformes, les *causes* des réformes ne se trouvent pas dans la rationalité des acteurs, mais dans l'ouverture de fenêtres d'opportunités politiques et institutionnelles.

Ainsi, les conclusions de la communication n'inclinent pas à minimiser le prisme d'analyse de la rationalité. Seulement, celui-ci doit être perçu comme la raison des réformes et servir à rechercher les intérêts poursuivis par les acteurs politiques, à déceler la substance des réformes. En ce sens, la rationalité, en tant que *raison*, ne doit pas être négligée et, encore moins, mise en doute.

La rationalité électoraliste, en tant que substance des réformes, est la condition *sine qua non* de la survenue et du contenu des réformes électorales. Cependant, cette rationalité ne correspond pas à la *cause* de la mise en œuvre des réformes. En effet, concernant les acteurs politiques, la rationalité électoraliste, par son caractère consubstantiel, sa prégnance permanente, ne peut pas être considérée comme un facteur décisif de la survenue, du déclenchement et de la réussite des réformes électorales. Elle correspond aux intérêts et

[96] Avec les réserves liées à la précision qu'une étude de politique publique permettrait d'atteindre. Ce qui n'est pas rendu possible dans le cadre de cette communication.

permet de déceler les principes directeurs des réformes mais les principes des réformes n'en sont pas les facteurs explicatifs du moment de leur mise en œuvre[97].

L'explication de la temporalité des réformes provient alors d'autres facteurs plus spécifiques, dans le sens où leur présence n'est pas continue. Leur concomitance avec les intérêts électoralistes ouvrent des fenêtres d'opportunité, expliquant le déclenchement des réformes électorales. L'étude de la temporalité, départie de son acception rationaliste centrée sur les intérêts électoraux, permet ainsi de saisir et d'appréhender les éléments qui, contextuellement, permettent d'apporter une réponse au déclenchement et à la réussite des réformes.

B. Les configurations institutionnelles et constitutionnelles, comme facteurs explicatifs de la survenue et de la temporalité des réformes

Une lecture politique et institutionnaliste permet d'apporter une explication plus convaincante à la temporalité des réformes.

Comme cela a été montré, la triple réforme électorale du Sénat en seulement treize ans recouvre d'évidentes aspirations en termes de gains électoraux mais celles-ci restent insuffisantes pour expliquer pourquoi, après quarante-et-un an sans réforme, celles-ci interviennent à ce moment-là, alors que « les problèmes » et enjeux évoqués préexistent depuis 1958[98].

S'intéresser au déclenchement revient à s'intéresser plus spécifiquement aux réformes de 2000, car la gauche y était minoritaire, et de 2013 car bien que la gauche y était numériquement majoritaire au Sénat, le parti socialiste ne l'était pas seul. Il devait s'appuyer sur les sénateurs des groupes RDSE, Écologistes et Communiste Républicain et Citoyen (CRC). Cette donnée permet également de comprendre pourquoi, au contraire de la droite sénatoriale en 2003, la réforme de 2013 ne provient pas d'une proposition de loi mais d'un projet de loi. Les cas de 2000 et 2013 mettent en évidence l'importance des configurations

[97] Pour expliciter cette idée, en extrapolant, il pourrait être postulé, considérant la rationalité électoraliste comme facteur de déclenchement, que les réformes électorales devraient survenir à une fréquence plus soutenue puisque les acteurs politiques ont toujours intérêt à modifier la loi électorale en leur faveur. Même élus, ils pourraient souhaiter être mieux élus. Ce raisonnement par l'absurde démontre que la rationalité peut permettre de déceler les logiques des réformes, par rapport à leur contenu, mais qu'elle ne peut être considérée comme le principe actif expliquant le fait qu'elles soient engagées.

[98] La réforme du Sénat, souhaitée par le général de Gaulle, rejetée par référendum en 1969, peut être écartée dans la mesure où elle n'était pas une réforme essentiellement électorale mais une réforme institutionnelle.

institutionnelles pour expliquer la faisabilité des réformes, à travers deux enjeux inhérents : aboutir à un vote positif et conforme du texte[99] et ne pas avoir d'opposition législative interne à la majorité gouvernementale.

Dans une montée en généralité, la focale d'analyse des fenêtres d'opportunité est spécifiée par rapport aux configurations institutionnelles. Deux dimensions complémentaires semblent en mesure d'apporter une explication au déclenchement et à la réussite des réformes de 2000 et 2013.

- Réformer grâce au bicamérisme inégalitaire :

La première porte sur le cadre du processus législatif de la Ve République, le bicamérisme inégalitaire signifie que l'Assemblée nationale dispose du « dernier mot »[100]. En cas de vote d'un texte de loi en des termes non identiques par les deux Chambres, ou en cas de rejet d'un texte par le Sénat, la navette parlementaire prend fin avec le vote de l'Assemblée nationale et le texte voté par elle.

Cette disposition induit qu'un gouvernement n'a pas besoin de disposer d'une majorité de soutien au Sénat pour légiférer. Plus encore, le bicamérisme inégalitaire permet de légiférer en l'absence de majorité de soutien au Sénat. Cette configuration a été celle du contexte de la réforme de 2000 et de la réforme de 2013, pour lesquelles la gauche a pu tirer profit du bicamérisme inégalitaire pour réformer le mode de scrutin sénatorial.

La loi du 10 juillet 2000 a été adoptée contre l'avis du Sénat. Celui-ci avait même modifié le projet de loi en commission, en rétablissant l'application de la proportionnelle aux départements à partir de quatre sièges. De nouveau modifié, par l'Assemblée nationale pour retrouver une version conforme à celle déposée par le gouvernement, le projet a ensuite été débattu en CMP, sans que celle-ci ne parvienne à un accord. Face au dernier mot, le Sénat n'a finalement pu que voter contre la réforme.

La loi du 2 août 2013 a été adoptée au terme d'un processus avec moins d'opposition. Toutefois, lors de son arrivée au Sénat, le projet de loi a été rejeté en commission en 2013[101]. En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, le texte discuté en séance a

[99] Au contraire, le cas 2003 dispose pour sa part d'un intérêt réduit en raison d'une concordance des majorités au sein du Sénat, et entre Sénat, Assemblée nationale et pouvoir exécutif.
Le texte a été adopté à l'issue d'une procédure classique, après un vote conforme du Sénat puis de l'Assemblée nationale.

[100] Bernard FOUCHER, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, Paris, 1981, p.119.

[101] Réunie le mercredi 24 avril 2013, la commission n'a pas adopté de texte sur le projet de loi n° 377 (2012-2013) relatif à l'élection des sénateurs.

donc été celui dont le Sénat avait été saisi, c'est à dire celui du gouvernement. Le gouvernement est ensuite arrivé, *in fine*, à obtenir une courte majorité sur le texte, adopté par 176 voix contre 171, avant d'être voté sans difficulté par l'Assemblée nationale.

Les configurations institutionnelles, à lier au bicamérisme institutionnel, permettent au gouvernement de réformer, lorsque celui-ci ne disposent pas d'une majorité, comme ce fut le cas en 2000 et dans une certaine mesure en 2013. Ce facteur explicatif n'est pas particulier par rapport aux réformes électorales. Néanmoins, par rapport aux cas étudiés, elles permettent d'expliquer les conditions institutionnelles de leur déclenchement (gouvernement de gauche et majorité de soutien à l'Assemblée nationale) et de leur vote conforme (articles 42 et 45 de la Constitution), en dépit d'une absence de soutien manifeste du Sénat[102].

Il est ainsi démontré que les facteurs de la mise en œuvre et de la réussite des réformes ne sont pas de même nature que ceux qui en déterminent le contenu. La rationalité ne peut alors être le fondement des deux explications.

Une différence doit être établie entre les intérêts recherchés par les réformes et les configurations qui les rendent possibles. Pour réformer le mode de scrutin de la Seconde Chambre, l'influence du bicamérisme inégalitaire est un facteur indéniable. Mais la possibilité de la réforme provient aussi de l'objet de la réforme en lui-même.

- Réformer « l'autre Chambre », réformer la Chambre non élue au suffrage universel direct

La seconde dimension des configurations institutionnelles explicative de la faisabilité des réformes est relative à l'objet réformé. Le triple déclenchement et le succès des réformes en treize ans, dont deux d'initiative gouvernementale, sont conditionnés par leur objet : réformer le Sénat, soit la « Seconde Chambre », souvent sciemment dénommée de la sorte afin de marquer la primauté de l'Assemblée nationale.

Dans les régimes parlementaires, la majorité dont est issu le gouvernement est la majorité de la Chambre élue au suffrage universel. Ce lien organique entre la Chambre basse et le gouvernement[103] se retrouve sous la Ve République dans le « fait majoritaire »[104], qui

[102] Y compris pour le cas de 2013 comme en atteste le rejet du texte en commission.
[103] Pour des développements sur cet aspect du rapport législatif – exécutif perçu par les acteurs et les pouvoirs, voir : Armelle Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la

transforme la majorité à l'Assemblée nationale en majorité de soutien à l'action du gouvernement. Conséquemment, si les trois réformes étudiées n'ont pas rencontré d'opposition législative interne à la majorité gouvernementale et si elles ont pu aboutir à un vote conforme du texte, cela est dû à l'objet des modifications. Les réformes n'affectent pas l'Assemblée nationale mais « l'autre Chambre », la Seconde Chambre : le Sénat.

Cette dimension met en exergue l'*insider choice* des réformes électorales, avec des acteurs politiques appelés à voter les règles qui permettront leurs élections. Considérant également, la préférence des acteurs pour le *statu quo*, expliquant en partie l'absence de réformes électorales, le fait de réformer une Chambre élue au suffrage universel indirect confère une faisabilité accrue de la réforme (*insider choice* contré par le bicamérisme inégalitaire), facilitant ainsi la survenue de la réforme (pas besoin d'y être majoritaire). Ce constat transparaît particulièrement en comparaison avec la stabilité du système électoral de l'Assemblée nationale qui n'a connu qu'un seul changement sous la Ve République, lors des élections de 1986, avant un retour au scrutin uninominal en 1988, malgré de nombreuses évocations de modifications du mode de scrutin et une périodicité décennale initialement prévue pour les découpages électoraux[105].

Au regard des deux facteurs désignés sous la notion de configuration institutionnelle et constitutionnelle, trois observations sont possibles :

D'abord, la faisabilité d'une réforme électorale paraît plus grande lorsque les modifications ne concernent pas directement les acteurs qui les votent. En l'espèce, le « dernier mot » revenant, à l'Assemblée nationale, l'opposition des sénateurs à la réforme n'a pu se solder par une absence de réforme ou par un blocage. Au contraire, le bicamérisme inégalitaire, associé à la réforme de la Chambre non élue au suffrage universel, a permis aux réformes d'être adoptées par les députés, non concernés, et de dépasser l'*insider choice*, facteur de blocage. L'exemple

réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, n°1, 2009, pp. 185-225.

[104] Jean-Marie DENQUIN, « Recherches sur la notion de majorité sous la Ve République », *RDP*, Juillet-décembre n°4-6, 1993, p. 949 ; Bastien FRANCOIS, « La question de la majorité parlementaire sous la Ve République », *in*, *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien 2001, p. 319.

[105] Seuls deux découpages, entre 1986 et 2010, ont été réalisés depuis 1958. De plus, le Conseil constitutionnel avait souligné le caractère impératif d'un redécoupage électoral dans ses observations du 15 mai 2003 relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002, du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007 et du 29 mai 2008 relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007.

de 2000[106] est le plus probant en ce sens, il expose qu'il est possible de modifier le système d'élection des sénateurs, malgré leurs refus (en tant qu'acteurs politiques et en tant que Chambre). Cette immixtion des députés sur le mode de scrutin sénatorial peut aussi être discutée, notamment quand elle est présentée comme un « devoir »[107], par les députés eux-mêmes, lorsque serait en cause l'équilibre des institutions.

Ensuite, il apparaît que la faisabilité des réformes est accrue lorsque celles-ci ne concernent pas la majorité de soutien au gouvernement à la Chambre élue au suffrage universel : lorsqu'elles ne concernent pas les députés de la majorité. *A contrario*, un gouvernement qui déciderait de réformer la Chambre élue au suffrage universel, sans soutien préalable de ses membres, s'exposerait à une opposition de sa majorité (et un vote négatif). Plus encore, ce « veto » de la Chambre élue au suffrage universel conduit, le plus souvent, à une absence de réforme électorale. L'augmentation du nombre de députés sous la Ve République a été, jusqu'au plafonnement du nombre de députés dans la Constitution en 2008, une solution adoptée par les gouvernements qui peut être rapprochée de l'*insider choice*. Une distinction avec les réformes électorales relatives aux scrutins locaux paraît aussi pertinente pour prolonger cette idée. Il est possible de faire l'hypothèse que les réformes du système électoral local connaissent, selon cette même logique, une réalisation facilitée.

Enfin, la question de l'« auto-réforme », soit le cas où une Chambre « se » réforme, reste ouverte. La réforme de 2003 initiée par la majorité sénatoriale est l'exemple d'une réforme électorale provenant de ses membres. Elle est le contre-exemple des conséquences attendues de l'*insider choice* concernant la temporalité (l'absence de réforme), tout en exprimant également la rationalité électoraliste. L'initiative de la réforme n'appartient pas au gouvernement mais l'accord préalable de celui-ci en semble une condition préalable. Quant à l'attitude (soutien ou refus) de la Chambre élue au suffrage universel, dans ce cas de figure, elle reste à interroger, même si, *a priori*, elle suivra la position du gouvernement.

[106] Cela aurait également été le cas pour la réforme de 2013, en cas de vote négatif du Sénat sur le projet.
[107] Intervention de Bernard Roman lors du débat en commission, in Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale, sur la proposition de loi relative à l'élection des sénateurs, sous la dir. de Jérôme Bignon, n°1000, 2002-2003, Assemblée-nationale, p.26.

Conclusion

Les propositions et apports de cette communication à la théorie des réformes électorales s'inscrivent dans l'idée que tout mode de scrutin est « un élément fondamental du processus de fabrication du pouvoir majoritaire »[108], et que, par conséquent, l'analyse des réformes électorales ne peut être dissociée de cette perspective. Les réformes étudiées, relatives à une Seconde Chambre, présente une certaine novation dans les exemples choisis qui tendent à être, dans la théorie des réformes électorale, les Chambres élues au suffrage universel.

Le premier invite à reconsidérer le rôle de la rationalité dans la temporalité et la réussite des réformes électorales. Condition *sine qua non*, elle ne saurait en être le facteur déterminant.

Le second insiste sur l'influence des configurations institutionnelles et constitutionnelles dans la compréhension de la survenue et la réussite des réformes électorales.

Dans la recherche de facteurs explicatifs plus déterminants que la rationalité électoraliste des acteurs, les configurations institutionnelles offrent des explications satisfaisantes. La survenue, le déclenchement et la faisabilité/réussite des réformes peuvent s'expliquer par les configurations institutionnelles, en soutien des intérêts électoralistes poursuivis.

Dans une réflexion plus générale, les exemples étudiés montrent que les partis politiques ne sont pas les seuls acteurs des réformes électorales à prendre en compte, même en se fondant sur la rationalité électoraliste. Les conclusions s'inscrivent à la suite des recherches récentes qui insistent sur la pluralité des acteurs politiques à prendre en compte et la diversification des intérêts à rechercher[109]. La présente communication insiste sur le Parlement à travers les Chambres à prendre en compte comme des entités propres, des acteurs à part entière.

La communication met aussi en avant la nécessité d'une diversification des intérêts poursuivis par les acteurs. Ceux-ci ne sont pas seulement électoraux, d'autres motifs sont à prendre en compte pour expliquer les réformes électorales. À partir des cas étudiés, deux intérêts sont à

[108] Jean-Luc Parodi, *op. cit.*
[109] Thomas Ehrhard, « Le rôle des intérêts inter et intra partisans dans les processus de découpage électoral. Vers une déconstruction du rôle des partis politiques », *Revue internationale de politique comparée*, 2014/1, vol. 21, p. 65-87.

considérer. Il s'agit, premièrement, de la représentativité politique, d'autant plus qu'elle est associée au scrutin proportionnel et qu'elle est liée à la légitimation des parlements.

Deuxièmement, la création et les conditions du pouvoir majoritaire dépassent les considérations de gains électoralistes, pour former un intérêt dans un équilibre entre les Chambres et entre les pouvoirs législatif et exécutif[110].

Si la rationalité conduit – logiquement – la théorie des réformes électorales à se concentrer sur les acteurs, d'autres facteurs doivent être interrogés, liés à l'objet réformé (Chambre parlementaire – élue ou non au suffrage universel direct), à son échelle (locale, nationale) et aux configurations institutionnelles et constitutionnelles (notamment bicamérisme inégalitaire, majorité parlementaire).

À la suite de cette communication, deux questions peuvent être formulées dont les réponses viendront compléter, infirmer ou confirmer les conclusions :

- Que se passera-t-il au Sénat en 2017 si la droite l'emporte ? Une nouvelle modification du mode de scrutin, avec un retour à la situation de 2003 ?
- Les règles électorales relatives aux Chambres Hautes sont-elles plus souvent modifiées que celles des Chambres Basses ?

[110] Par exemple, lorsque Lionel Jospin affirme en 1998 que « l'alternance n'est jamais possible » au Sénat *in* Le Monde, 21 avril 1998.