

MAX LAZARD

---

Un nouveau mode de représentation proportionnelle

# Le Mandat cumulatif

---

EXTRAIT

DE

*La Grande Revue*

NUMÉRO DE NOVEMBRE 1925



37, Rue de Constantinople  
Paris

Bibliothèque Maison de l'Orient



129978

Un nouveau mode de représentation proportionnelle :

## Le Mandat cumulatif

---

Scrutin de liste, avec ou sans représentation proportionnelle, ou scrutin uninominal majoritaire? Une fois de plus le débat est ouvert sur la meilleure manière d'interpréter la volonté nationale. Sur le devant de la scène on invoque les principes; dans la coulisse on fait des calculs; mais les principes s'équivalent, les calculs restent incertains. Piétinement, stérilité, lassitude.

Au risque d'être flétri du nom de théoricien, nous voudrions esquisser ici un système nouveau, sinon inédit, lequel nous paraît susceptible de briser enfin le cercle vicieux où le Parlement se débat depuis la naissance de la III<sup>e</sup> République. Il consiste à établir une proportion entre le nombre de suffrages recueilli par les élus et le pouvoir délibératif de chacun d'eux. Et notre prétention est qu'un tel système, loin d'être antidémocratique, cadre beaucoup mieux que l'une ou l'autre des formules traditionnelles avec les principes fondamentaux de notre droit public. A l'appui de cette thèse, et pour préciser la portée de notre proposition, nous nous permettons de soumettre les quelques observations ci-après.

### I

Rappelons-nous tout d'abord ce que c'est qu'une élection législative. C'est l'acte par lequel une certaine entité collective, dite « corps électoral », dégage la volonté nationale au stade des tendances générales. Des programmes sont présentés par des candidats. Le corps électoral en choisissant les parlementaires se prononce pour ou contre ces programmes, et, du même coup, il détermine le cadre dans lequel devront s'inscrire les règles législatives et les actes de gouvernement. Mais s'il est vrai que l'acte de voter soit essentiellement un acte collectif, il est également vrai que chaque électeur, au moment où il prend part à cette fonction sociale,

a l'impression d'être investi de toute la puissance de décision du groupe lui-même. Très loin de la mentalité « grégaire » des premiers âges, imbu au contraire du sentiment de son autonomie, il décide comme s'il était le collègue tout entier, comme s'il reflétait, dans le miroir infiniment petit de sa conscience individuelle, l'immensité de la conscience nationale.

Précisons l'idée : chaque électeur, considéré isolément, a l'impression qu'il est chargé d'appeler un ou plusieurs individus à la fonction de député. Il lui semble qu'il passe avec le ou les candidats de son choix une sorte de pacte relatif à l'exécution du programme présenté par ce ou ces candidats et accepté par lui. Conformément à cet état d'esprit, la première exigence formulée par le public en matière de régime électoral est que le mode adopté soit favorable à la formation du lien personnel en question.

A ce point de vue, pas de doute, le scrutin uninominal d'arrondissement, c'est-à-dire le scrutin à petite circonscription présente des avantages : même si l'on ne peut éviter l'intervention des comités électoraux, cette intervention est réduite au minimum, le grand homme de clocher s'imposant tout naturellement dans le « petit scrutin » au choix des électeurs.

Supposons maintenant qu'on décide d'élire un député par département. Dans ce cadre élargi, la relation directe de l'électeur à l'élu sera plus malaisée à établir, mais, au moment de la campagne, il se trouvera bien, répandus dans les divers arrondissements, des « enfants du pays » (1) qui, chacun dans son coin, auront ou pourront prétendre avoir des titres sinon à la confiance de l'ensemble du collège, du moins à celle de leurs concitoyens les plus proches.

Avec ce même cadre du département et le scrutin majoritaire « de liste », la difficulté du choix grandit sensiblement. Chaque électeur doit voter pour plusieurs candidats ; or, il n'est pas dans les possibilités de la psychologie humaine d'accorder des fragments de confiance. Il s'agit donc de trouver, non pas un seul individu, mais plusieurs à qui accorder simultanément la totalité de sa confiance. Ce n'est pas chose facile. Tout au moins l'électeur a-t-il cette assurance qu'entre lui et les candidats de son choix personne ne s'interpose. Sa voix va à des hommes comme lui, à des hommes qu'il a choisis *intuitu personæ*. Si ces individus sont élus, tant mieux ; s'ils sont battus, tant pis. De toutes manières, la situation est nette.

Au contraire, tout se gâte si on me dit à moi, électeur individuel, que, pour me conformer au principe proportionnaliste, je dois voter, non plus pour des individus sur la foi de leur programme, mais pour des programmes derrière lesquels s'abritent des

(1) Ceux que la langue politique américaine désigne sous le nom de « favorite sons ».

individualités mal définies. Et qu'on ne dise pas que, la loi actuelle n'interdisant pas le panachage, je puis échapper à la tyrannie de la « liste » : la voix que je donne à tel membre qui m'est sympathique de la liste A bénéficie à tous les membres de cette même liste en grossissant leur moyenne; et de même chaque voix que je crois donner, à titre individuel, à tel ou tel autre membre sympathique de la liste B, profite à la totalité de l'équipe B. Autrement dit, ma volonté ne se manifeste plus désormais qu'à travers le prisme déformant d'une liste à la confection de laquelle j'ai dû, par force, rester étranger. Très loin de moi, au chef-lieu du département, sinon même dans la capitale, des gens que j'ignore, obéissant à des influences que j'ignore, ont formé une équipe de candidats. Chacune de ces équipes descend dans l'arène en agitant une étiquette. Je voudrais, sachant ce que valent les promesses électorales, écarter les étiquettes et regarder les hommes. Mais non, le mécanisme prévu pour le mode de dépouillement du scrutin déjoue à l'avance tout mon effort d'électeur conscient.

Si encore, comme dans d'autres pays, j'étais effectivement imprégné de l'esprit de parti! Aussitôt, la tutelle à laquelle le comité électoral entend me soumettre m'apparaîtrait comme tolérable, sinon même comme bienfaisante. Pensant selon la doctrine du « parti », il me semblerait tout naturel de voter comme le « parti » le suggère. Le cadre de la vie politique étant fourni par le parti, je jouerais docilement mon rôle de comparse et je m'en remettrais également au « parti », réuni dans son congrès, ou plutôt incarné dans ses dirigeants permanents, pour contrôler à leur tour et l'élu et le ministre. Mais la France — est-ce l'effet des circonstances ou du tempérament national? — n'est pas un pays à « partis » politiques au sens plein du mot. Sans doute, le citoyen moyen subit, en ce qui concerne son action politique, certaines influences de groupes. Ces influences, dissimulées sous le couvert d'une presse soi-disant indépendante, réduisent, hélas! à peu de chose la part de souveraineté vraie qui réside en chacun de nous. Mais le fait est que l'embrigadement officiel nous répugne.

D'autre part, le système de la concurrence des listes imposant inéluctablement un minimum d'embrigadement, nous avons été amenés à improviser en 1919, et plus complètement encore en 1924, les informes « blocs » que l'on sait : bloc national, cartel des Gauches; et l'électeur, l'infortuné électeur, s'est défendu comme il a pu. Engagé sur une route que bordaient deux précipices également dangereux, il lui a semblé, à un moment donné, que le char de l'Etat risquait de verser dans le précipice de gauche, alors il a sauté à droite, et puis, il a cru qu'on risquait de verser à droite, alors il a sauté à gauche. Jusqu'à présent, tout va bien, et il n'y a rien de cassé. Mais, tout de même, la méthode est dangereuse.

## II

N'y a-t-il donc moyen de satisfaire l'électeur individuel qu'en rétablissant le scrutin d'arrondissement? En d'autres termes, sommes-nous condamnés à perpétuité, parce qu'individualistes, au régime des « mares stagnantes »? Avant de prendre notre parti de cette solution médiocre, écoutons, dans la partie critique de leur exposé, les avocats de la R. P. Avec eux acceptons de raisonner un instant sur une hypothèse simplifiée à l'extrême. Imaginons un pays dont tous les collèges électoraux seraient composés de gens de « droite » dans la proportion de 51 % et de gens de « gauche » dans la proportion de 49 %. Appliquons maintenant dans ce pays imaginaire la méthode du scrutin majoritaire : nous obtenons une Chambre uniquement composée de droitiers. Un tel système serait-il satisfaisant? Oui, répondront peut-être certains majoritaires fanatiques : impossible de vivre en société sans s'incliner devant la loi du nombre. A quoi des esprits plus pondérés se doivent de répondre en opposant la délibération sur les simples tendances, à la délibération sur les règles positives ou sur les cas d'espèces.

Lorsqu'il s'agit de décider d'un acte à accomplir, il faut bien, en effet, que la volonté de la majorité vaille pour la collectivité tout entière. Mais pourquoi trancher de la même manière les simples questions de tendances? Plus nous avançons dans notre évolution sociale, plus les problèmes qui se posent sont complexes et difficiles à résoudre. Presque à coup sûr, tout point de vue exclusif est un point de vue faux. Pourquoi rétrécir l'horizon du législateur ou du ministre en l'enfermant à l'avance dans le cadre rigide d'une doctrine quelconque? Pourquoi ne pas donner au contraire aux divers éléments composant la cité politique française le droit de pénétrer au Parlement dans les proportions mêmes où ils s'opposent les uns aux autres dans l'ensemble du pays? N'a-t-on pas plus de chance d'arriver ainsi à dégager, au moment où il s'agit de prendre des décisions, la formule répondant le mieux aux vues de la collectivité nationale?

Ce premier point supposé acquis, ayons l'honnêteté de corriger ce que notre hypothèse avait de trop systématique. Il n'y a, pratiquement, aucune probabilité pour que la répartition des citoyens entre les diverses tendances politiques se retrouve semblable à elle-même à l'intérieur de chaque circonscription. Ici prédominera une majorité de droite, là une majorité de gauche; si bien qu'au total l'application de la règle majoritaire fera peut-être pénétrer à

la Chambre précisément la proportion d'éléments de droite et de gauche qui se rencontrent dans l'ensemble du pays.

Peut-être, mais ce n'est pas sûr. On vient de voir, en Angleterre, où règne le principe majoritaire, trois élections successives au cours desquelles des déplacements de voix tout à fait insignifiants ont produit à l'intérieur de la Chambre des communes des changements considérables. En tous cas, il semble qu'on confère aux majorités locales une autorité excessive lorsqu'on s'en remet à elles pour le choix des députés. Élément prédominant de la pensée locale, elles sont peut-être qualifiées pour l'emporter en matière d'élections locales, et, par exemple, pour déterminer la composition d'un conseil municipal, mais non pour s'opposer, dans le domaine des élections nationales, au libre jeu des volontés individuelles. Autrement dit, entre moi et mon député, je ne vois pas ce que vient faire, je ne dirai pas la volonté de mes voisins, car je sais bien que je dois partager avec eux la part de souveraineté politique allouée à l'élément « individu », mais la volonté du sous-groupe social qu'est l'arrondissement ou le département, telle que la majorité du collège électoral se trouve l'avoir dégagée.

En dernière analyse, le mérite essentiel de la représentation proportionnelle, telle qu'on l'a préconisée jusqu'ici, semble être de protéger le pouvoir électif dévolu à l'individu contre tout empiètement de la circonscription territoriale. Mais rappelons-nous le revers de la médaille : le même système aboutit fatalement, nous l'avons montré, à subordonner l'électeur au parti politique; n'avons-nous donc, chétifs atomes politiques que nous sommes, d'autre alternative que celle des sauces auxquelles nous devons être mangés?

### III

Pour passer entre les cornes du dilemme tel que nous venons de le formuler et assurer à l'individualisme, à ce moment capital de la vie politique qu'est l'élection des députés, toute la prédominance compatible avec les nécessités de la pratique, nous proposons le système suivant:

- 1) L'unité de représentation pour la constitution de la Chambre des Députés sera non plus le député, mais le siège, ou, pour employer un terme moins matériel, le mandat;
- 2) Le nombre de mandats sera de l'ordre de grandeur auquel les traditions de la troisième République nous ont accoutumés pour ce qui est du nombre des députés;
- 3) Les mandats seront répartis entre les circonscriptions électorales proportionnellement au nombre des habitants de nationalité

française, et les circonscriptions elles-mêmes seront déterminées de manière à comporter au minimum 4 ou 5 mandats, au maximum 8 ou 9.

4) Les déclarations de candidature porteront pour chaque candidat sur l'ensemble des mandats d'une circonscription donnée;

5) Les candidats se présenteront à titre individuel;

6) Chaque électeur ne disposera que d'un suffrage;

7) A la suite du scrutin, l'on déterminera le quotient électoral en divisant le nombre des votants par celui des mandats à répartir, et ces derniers seront attribués comme suit:

a) Tout candidat ayant obtenu un nombre de voix au moins égal à 1, 2, 3, etc. fois le quotient, recevra 1, 2, 3, etc. mandats.

b) Les mandats restés disponibles après cette première répartition seront attribués selon la méthode des plus forts restes dans l'ordre de décroissance de ces restes (1).

8) Si la moitié au moins des mandats à répartir ne peut être attribuée au quotient, il sera procédé à un deuxième tour de scrutin, après quoi l'on appliquera la règle précédemment indiquée.

Pour clarifier les idées, reprenons, en raisonnant sur des chiffres positifs, les trois dernières règles :

Soit une circonscription comprenant 300.000 habitants de nationalité française, et que nous supposons avoir droit à ce titre à quatre mandats; 80.000 électeurs votent; leurs voix se répartissent entre huit candidats de la manière suivante:

A obtient .....	23.000 voix
B — .....	17.000 —
C — .....	14.000 —
D — .....	9.000 —
E — .....	7.000 —
F — .....	5.000 —
G — .....	3.000 —
H — .....	2.000 —
Total .....	80.000 voix

Le quotient électoral étant 20.000 et n'ayant été obtenu que par le candidat A, il y a lieu à un deuxième tour. Ce dernier, tendant

(1) Bien entendu, l'on pourrait indifféremment substituer à cette répartition en deux temps, la répartition selon la règle de d'Hondt, ou encore adopter la formule proposée par M. Jules Dietz. En effet, il n'y a, entre ces différents systèmes que des nuances insignifiantes concernant le « tour de main », et non le fond des choses. Quel que soit le procédé adopté, il suffirait pour l'adapter à l'économie générale de notre proposition, de remplacer la notion de « liste » par celle de « candidat ».

à concentrer les voix sur les principaux candidats et à éliminer les autres, donne les résultats suivants:

A obtient .....	29.000 voix
B — .....	21.000 —
C — .....	19.000 —
D — .....	7.000 —
E — .....	4.000 —
<hr/>	
Total .....	80.000 voix

Dans ces conditions, la répartition au quotient conduit à attribuer un mandat à A et un autre à B; le plus gros chiffre de voix non représentées est alors celui de C, à qui va le troisième mandat, puis vient le solde des voix de A, et c'est celui-ci qui reçoit, en sus de son premier mandat, le dernier mandat resté disponible.

On le voit, la procédure que nous suggérons rappelle de très près celle du scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Ce serait en quelque sorte un scrutin de liste dans lequel chaque liste ne comporterait qu'un nom, celui de la tête de liste. Pas plus d'ailleurs que dans la méthode du scrutin de liste, la proportionnalité n'est tout à fait respectée. Les voix insuffisamment groupées se perdent. Quant aux autres, la dose d'influence qui leur est assignée n'est que très grossièrement proportionnée à leur nombre. En d'autres termes, la difficulté qu'on n'arrive pas à surmonter réside, une fois de plus, dans la manière de répartir les mandats non attribués au quotient (1). Mais au moins l'électeur individuel sait-il pour qui il vote, et toute influence occulte des partis est-elle éliminée. Les gens d'une tendance donnée n'ont pas à craindre en votant pour Paul que leur suffrage serve à envoyer Pierre au Parlement. Ils ne sont plus brimés non plus par une majorité locale. Si quatre mandats au minimum sont offerts dans le même collège, il doit toujours y avoir moyen de faire passer, sinon exactement le candidat auquel on tient le plus, du moins le candidat qui, après celui-là, vous inspire le plus de confiance, et cela eu égard à l'homme et non à l'étiquette.

La grande innovation, on l'aura déjà remarqué, c'est qu'un même député peut détenir plus d'un mandat. Que voulons-nous dire par là? Tout simplement qu'au moment des votes parlementaires, la voix d'un député donné comptera pour autant d'unités qu'il détien-

(1) C'est parce que cette difficulté est plus grave dans le cas où la lutte se passe entre individus que lorsqu'elle se passe entre des listes dont les membres respectifs sont soi-disant interchangeable, que nous prévoyons dans notre proposition la possibilité d'un deuxième tour de scrutin permettant le regroupement des voix et augmentant la possibilité d'attribution des sièges sur la base du quotient.

dra de mandats. En d'autres termes, un député à double, triple, quadruple mandat vaudra comme influence numérique autant que deux, trois ou quatre députés à un seul mandat.

A ceux qu'effaroucherait une pareille conception, bornons-nous à faire remarquer que, dès à présent, l'égalité des députés n'est qu'un mythe. Toute une hiérarchie à base d'autorité personnelle règne déjà au Palais Bourbon. Présidents de groupes ou de commissions, « personnages consulaires », « ministrables », sans compter les obscurs et combien influents « boîtiers », sont gens qui « disposent » de beaucoup plus de voix que leur voix propre. Nous proposons qu'à cette hiérarchie du mérite, de l'intrigue ou de l'assiduité s'ajoute une hiérarchie de la confiance populaire. L'élu qui aurait beaucoup d'électeurs derrière lui aurait plus de poids pour voter une loi ou renverser un ministère que celui qui aurait tout juste obtenu le quotient électoral. La précaution étant prise de ne créer aucune circonscription comprenant plus de huit ou neuf mandats, le chiffre 8 ou 9, sans doute jamais atteint, représenterait le coefficient maximum susceptible de multiplier le pouvoir délibératif d'un député donné. Ne pense-t-on pas que les principaux *leaders* du Parlement, et de même les « boîtiers » les plus consciencieux possèdent déjà, à d'autres titres, une autorité au moins aussi grande? Et où serait le mal si le mécanisme électoral, sans restreindre en quoi que ce soit la représentation nationale, tendait à éliminer du Parlement un certain nombre de députés de deuxième zone?

En tous cas, ne perdons pas de vue que ce que nous semblons sacrifier en égalité du côté des députés, nous le regagnons largement si nous regardons au pouvoir représentatif détenu par les électeurs. A travers les députés plus ou moins chargés de mandats, les aspirations nationales dont mille électeurs, par exemple, se sont faits les interprètes vaudront, pour déterminer la politique nationale, plus que celles traduites par cent bulletins de vote seulement. La compensation n'est-elle pas, en dernière analyse, plutôt favorable que défavorable au principe égalitaire?

Quoi qu'il en soit, nous serions heureux si l'idée suggérée ici n'était pas rejetée sans discussion. Nous proposons, pour sortir de l'impasse où se débat actuellement le suffrage universel, le mandat cumulatif.

MAX LAZARD.