



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle les questions de société" ?

Soirée du 13 janvier 2009

« Les découpages électoraux »

Synthèse des débats ^[*]

La répartition de la population dans l'espace français évolue : cela justifie un redécoupage périodique des circonscriptions électorales. On peut viser que chacune ait, par exemple, environ 125 000 habitants. Or, ceci peut se faire habilement : en tenant compte de l'orientation politique de l'électorat, de façon à minimiser le nombre de députés d'une tendance au profit d'une autre. D'un autre côté, ne tenir compte que du nombre de citoyens suffirait-il pour faire un découpage objectif ? Est-il légitime, par exemple, de sur-représenter les territoires ruraux les moins denses, au détriment des villes ? D'autres critères sont-ils pertinents ? Et, qui décide de ces critères (qui sont très discutés d'un point de vue juridique aux Etats-Unis) ? Si redessiner les circonscriptions est un acte politique, la géographie, sous toutes ses formes, est souvent convoquée pour justifier d'un découpage, avec plus ou moins d'objectivité. Le découpage de 1986 fut souvent critiqué : pour quelles raisons ? Pourquoi avoir alors attendu si longtemps ? La statistique peut-elle fournir des découpages objectifs ? A défaut, peut-elle analyser les effets des redécoupages, en particulier, mesurer à qui, pour les élections actuelles et futures, profite le découpage ?

invités :

Michel BUSSI, professeur de géographie à l'université de Rouen, directeur de l'unité CNRS "IDEEES", et Pascal PERRINEAU, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, auteur du livre "Le vote de rupture. Les élections présidentielle et législatives d'avril-juin 2007" (Editions de Sciences Po.).

[*] Pour l'exposé liminaire, le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. Ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question, ce qui vient ensuite ne retrace pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Exposés introductifs

Pascal Perrineau décrit l'économie générale du projet de redécoupage des circonscriptions électorales pour les élections législatives qui est en cours en France à l'heure actuelle.

Il rappelle d'abord que la loi prévoit que ce découpage doit être effectué systématiquement « après deux recensements de la population » : or depuis le découpage de 1986, les recensements généraux de 1990 et 1999 ont eu lieu ; le redécoupage aurait donc dû avoir lieu depuis cette dernière date. Les gouvernements en place entre 1999 et 2007, de gauche puis de droite, n'y ont pas procédé : de sorte qu'on a voté aux législatives de 2007 avec les 577 circonscriptions découpées en 1986 sur la base du recensement de 1982 ! Ce décalage d'un quart de siècle entraîne des distorsions graves : en 2007, alors que la France compte 63,5 millions d'habitants, 150 des 577 circonscriptions ont moins de 95 000 habitants, 24 ont même moins de 74 000 habitants. Le Conseil Constitutionnel a réclamé un redécoupage ; même remarque du « Comité Balladur » qui a engagé une réflexion sur la réforme des institutions. Le gouvernement actuel a été chargé par le président de la République de déposer un projet de loi en ce sens : Alain Marleix, secrétaire d'Etat, et par ailleurs principal expert du redécoupage de 1986, s'est vu confier la préparation de ce projet.

Le projet de loi que le Parlement a examiné et voté à l'automne 2008 posait 6 principes :

- 1- Le nouveau découpage doit se fonder sur le recensement 2004-2008 ;
- 2- Le nombre de circonscriptions restera fixé à 577 ;
- 3- Un certain nombre de sièges seront dévolus aux Français de l'étranger, sur la base d'un recensement exhaustif de ceux-ci ;
- 4- Chaque collectivité d'outre-mer doit disposer d'au moins un siège, y compris Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- 5- Conformément à une tradition républicaine, aucun département ne comptera moins de deux députés ;
- 6- Une commission devra veiller sur le re-découpage avant sa transmission au Conseil d'Etat ; elle sera composée de 6 membres, trois magistrats et trois experts nommés par les plus hautes autorités de l'Etat.

Le redécoupage conduit selon ces principes nécessite qu'en moyenne une circonscription compte 125 000 habitants¹ ; par conséquent, il y aura des départements gagnants (par exemple le Val d'Oise, le Rhône, la Haute-Garonne...) et des départements perdants, dans les zones rurales ou les zones urbaines en déclin relatif (Paris, Nord Pas de Calais, Haute-Saône, Nièvre, Saône et Loire...). Paris, en particulier, pourrait perdre deux à quatre députés.

¹ Note du rédacteur : pour être parfaitement précis, il faut distinguer le quota utilisé pour répartir les circonscriptions entre les départements de la population moyenne de celles-ci. En 1982, selon les chiffres utilisés pour le découpage de 1986, la population sans double compte de la France métropolitaine et des DOM était de 55,6 millions d'habitants ; pour 570 circonscriptions (7 étant réservées aux TOM), cela donnait environ 98 000 comme population moyenne par circonscription. Pour obtenir la répartition entre départements, un quota de 108 000 a été utilisé en 1986 : « La règle suivie en 1986 avait été de diviser l'effectif de la population légale [du département] de 1982 par 108 000, d'arrondir le résultat par excès et d'attribuer un minimum de deux députés par département » (source : blog de Michel-Louis Lévy www.hemmelel.fr). En 2009, la population légale sans double compte de l'ensemble métropole+4 DOM est passée à 63,2 millions ; le projet de loi prévoit 14 sièges de moins pour les départements, soit 556 ; la population moyenne de ces 556 circonscriptions sera donc 114 000 habitants. Le quota utilisé pour répartir les sièges entre les départements est 125 000. Affaire d'arrondis !

En décembre 2008, le Conseil Constitutionnel, saisi par des parlementaires de gauche, a censuré deux éléments de ce projet de loi, et émis des réserves d'interprétation. Cinq aspects importants peuvent être soulignés dans cette décision :

1-Le découpage doit être opéré « sur des bases essentiellement démographiques » : c'est la population qui compte, pas les électeurs inscrits ; les autres critères (continuité territoriale, etc.) peuvent avoir une place, mais pas être au cœur du découpage.

2-Dans cet esprit, il faut tendre à l'égalité la plus grande possible entre les députés ; les circonscriptions doivent se tenir dans une fourchette de + ou - 20% autour de leur taille moyenne.

3-La règle « coutumière » attribuant au moins deux députés à chaque département n'a aucune valeur constitutionnelle.

4-Aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale, sauf si cette collectivité est « particulièrement éloignée » de toute autre (ce qui est le cas de Wallis et Futuna ou de Saint-Pierre et Miquelon, mais pas de Saint-Barthélemy et Saint-Martin qui sont proches des Antilles françaises).

5-La représentation des Français de l'étranger doit se fonder sur les populations inscrites dans les registres consulaires ; le ministère des Affaires étrangères doit en dresser des listes exhaustives.

Cette décision du Conseil Constitutionnel impose un ensemble de contraintes fort, tant pour la répartition des sièges entre les départements que pour la délimitation des circonscriptions à l'intérieur des départements : dans certains d'entre eux, de fortes inégalités démographiques entre circonscriptions se sont créées (exemple des Bouches-du-Rhône).

Michel Bussi estime qu'il faut distinguer deux aspects de la question du découpage des circonscriptions : l'égalité démographique entre circonscriptions d'une part, et la neutralité électorale du découpage d'un espace donné entre circonscriptions égales d'autre part.

Le premier problème qui peut surgir est donc celui de l'inégalité démographique entre circonscriptions : « malapportionment » en anglais. Le principe démocratique « un homme, une voix » énoncé par Stuart Mill conduit si on le mène à sa limite à éliminer le « filtre territorial » et à conduire l'élection au scrutin proportionnel sur listes nationales. En ce sens, le territoire est « démocratocide ». En pratique, on sur-représente certains territoires au nom de critères non démographiques : les kilomètres carrés d'abord, pour la défense des espaces ruraux ; mais aussi, dans certains pays comme le Liban, la présence de minorités que l'on veut sur-représenter par une sorte de « discrimination positive » pour éviter qu'elles soient écrasées par la majorité. En France, on n'est pas dans une logique multiculturelle, et seul le critère de superficie a été avancé ; il en serait différemment si on voulait par exemple avantager les « quartiers sensibles ».

Le deuxième problème éventuel est celui du « découpage politiquement biaisé » des circonscriptions : « gerrymandering » en anglais. C'est la technique qui consiste à s'arranger pour faire un découpage qui fasse gagner son propre parti, en jouant sur les votes supposés des habitants. Ce problème amène à se demander quels sont les critères possibles de découpage de circonscriptions dans un espace donné. Faut-il rechercher l'homogénéité de la population d'une circonscription, ou au contraire la mixité ? Vieux débat, pas encore tranché, aux Etats-Unis : là également s'introduit la possibilité d'une « discrimination positive ». Comment découper les villes : centre-ville et quartiers périphériques, ou découpage en secteurs ? Quel sort réserver aux « frontières naturelles », ou à des « pseudo-frontières naturelles » comme certains cours d'eau ? Doit-on penser

que le découpage vise à constituer des entités cohérentes, voire à en renforcer la cohésion ? En 1986, la publication du redécoupage des circonscriptions législatives a suscité moult débats autour d'arguments géographiques ou pseudo-géographiques.

Se mettant « dans la peau du découpeur partisan », Michel Bussi formule « l'idéal » : c'est « gagner partout avec 51% des voix », pour ne « gaspiller » aucune ressource électorale ! Pour s'en rapprocher, il y a deux techniques : le « packing », ou « gonflette » en français, consistant à regrouper toutes les forces du parti opposé dans des circonscriptions où ce parti gagne de ce fait avec 90% des suffrages, et « gaspille » donc ses voix ; et le « cracking », ou « noyade » en français, consistant à inclure quelques territoires de l'opposition dans une circonscription qui vous est globalement acquise. Théoriquement séduisants, ces procédés sont aussi très risqués : en cas de glissement de l'opinion, c'est la totalité des circonscriptions qui peut échapper au « découpeur » trop subtil ! Plus prudents, les politiques privilégient une relation privilégiée avec leur électorat, relation d'autant plus difficile à construire que celui-ci est plus hétérogène. Et donc, chaque fois que c'est possible, ils privilégient le statu quo.

En 1986, la gauche apparaissait sous-représentée par le nouveau découpage : les terres rurales, traditionnellement à droite, étaient sur-représentées par rapport aux bastions industriels et urbains acquis à la gauche. Aujourd'hui, c'est radicalement différent : ce même découpage pénalise plutôt la droite ! En effet, certaines zones qui ont gagné beaucoup de population depuis 25 ans se sont peuplées d'électeurs potentiels de la droite – retraités au Sud et sur le littoral, nouveaux habitants des zones péri-urbaines ; pendant que la gauche s'imposait dans des centre-villes qui ont perdu de la population. Si cette analyse est juste, il y a là une explication supplémentaire à la décision de l'actuelle majorité de procéder au redécoupage : un redécoupage plus égalitaire des circonscriptions de 1986 serait pour le moment² favorable à la droite. Cela expliquerait aussi les réactions fortes des élus socialistes aux perspectives ouvertes par le projet de loi en 2008.

Débat :

Sur la « représentation »

Une partie du débat a porté sur la notion de « représentation », et ses implications sur les règles électorales. Les députés sont-ils censés « représenter » leurs électeurs ? Un participant a fait la comparaison avec l'échantillonnage statistique pour une enquête, en rappelant que les jurés d'assises sont tirés au sort. La règle républicaine selon laquelle chaque député est « représentant de la nation tout entière » a été rappelée par un des intervenants, pour écarter toute notion de « représentation sociologique ». Le « principe de légitimation » - ici l'intérêt national – l'emporte sur le « principe de représentation ». Dans cette perspective, l'égalité complète entre les citoyens ne peut être réalisée que dans un scrutin proportionnel sur listes nationales, les partis qui présentent ces listes « concourant à l'expression du suffrage », comme le dit la Constitution. Mais cette pratique rompt la proximité entre les citoyens et les élus, et donne aux partis un pouvoir excessif. Il n'y a donc pas que l'objectif d'égalité à prendre en compte, et les règles électorales relèvent toujours de compromis entre plusieurs objectifs. Un participant estime que de ce fait la statistique doit être ici cantonnée

² Et peut-être temporairement

dans un rôle modeste : loin « d'éclairer un problème de société », un usage excessif de la technique statistique serait selon lui contre-productif.

Certains participants ont évoqué les systèmes électoraux mixtes en vigueur dans certains pays (Allemagne par exemple). « Instiller une dose de proportionnelle » est à l'ordre du jour en France depuis longtemps. L'essai de 1986 (proportionnelle dans un cadre départemental) n'a pas permis une représentation satisfaisante des partis minoritaires. Une autre possibilité a été évoquée plus récemment par N.Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2007, consistant à élire la plus grande partie des députés au scrutin d'arrondissement, et une autre partie à la proportionnelle nationale sur listes. Mais on achoppe alors sur le nombre de sièges à pourvoir de cette seconde manière : si ce nombre est trop petit, de l'ordre de 10 ou 20, cela ne satisfait pas les petites formations qui ne pourraient espérer qu'un tout petit nombre d'élus ; si ce nombre est de l'ordre de 100, cela peut mettre ces mêmes petits partis en position d'arbitres en cas de scrutin serré entre la droite et la gauche, ce qu'aucun gouvernement majoritaire, de droite ou de gauche, ne souhaite. Les consultations menées sur ce sujet n'ont pas débouché. Par ailleurs, utiliser des modes de scrutin complexes comporte le risque que les citoyens ne les comprennent plus, et s'en détachent.

La France n'est bien sûr pas seule à connaître ce dilemme : le cas des Etats-Unis a été évoqué, où un président³ a pu être élu avec moins d'électeurs que son concurrent, mais grâce à une majorité des grands électeurs. Ce système des grands électeurs, comme les règles relatives au Sénat américain, vient du fait qu'il était inconcevable dans une Fédération que le président ne soit élu que par les grandes agglomérations très peuplées.

Selon un intervenant, lorsque la logique démographique prévaut pour l'organisation d'un scrutin, elle est toujours un peu tempérée par de la représentation des territoires – d'où par exemple les règles assurant un minimum de députés à des territoires peu denses. Et l'inverse est vrai aussi : lorsqu'une élection repose par trop sur la représentation des territoires, elle doit être corrigée pour mieux tenir compte des populations. De ce point de vue, le découpage des cantons en France, et l'élection des sénateurs, ont été cités. Les 4000 cantons datant du début du XIX^e siècle ne correspondent plus à la réalité démographique, certains ont maintenant moins de 1000 habitants ; mais on ne supprime pas de cantons, on en crée de nouveaux dans les villes pour mieux représenter celles-ci, sans rétablir l'égalité complète. La gauche étant désormais à la tête de la majorité des conseils généraux pousse moins qu'autrefois à modifier cet état de fait. Le cas du Sénat a été évoqué : à un participant qui le considère comme éternellement voué à être dominé par la droite, il a été rétorqué que les récentes élections peuvent laisser penser le contraire : du fait de ses progrès dans les collectivités locales, la gauche pourrait à un terme pas très éloigné prendre la majorité du Sénat. Quoi qu'il en soit, certains ont pu soutenir que dès à présent l'existence des deux Chambres était une manière de réaliser un équilibre entre représentation démographique, plutôt assurée par l'Assemblée, et représentation des territoires, plutôt assurée par le Sénat, puisque pour l'élection des sénateurs chaque commune de France, si petite soit-elle, envoie au moins un grand électeur.

Un participant se demande pourquoi c'est le chiffre de la population totale qui est retenu pour définir les circonscriptions législatives, et pas celui des électeurs inscrits. Est-ce que cela n'avantage pas les électeurs vivant dans des circonscriptions où il y a beaucoup de jeunes, ou d'étrangers ? D'autant que le rapport électeurs inscrits/population est loin d'être uniforme : dans certaines communes, il peut même y avoir plus d'électeurs inscrits que d'habitants. Pour expliquer la

³ George W. Bush en 2000

préférence donnée à la population, un argument est introduit, qui ramène la question au principe même de la représentation : les électeurs en question auraient à prendre en compte les habitants non électeurs, dans ces circonscriptions-là comme ailleurs. En tout cas, le Conseil Constitutionnel a écarté fermement dans sa récente décision, au motif de l'égalité, toute possibilité de règles variables, prenant en compte ici la population, là les électeurs.

Changements sociaux et évolutions électorales

Un participant se demande si les déplacements de la population sur le territoire, en modifiant la composition socio-professionnelle de certaines circonscriptions, n'influencent pas les résultats électoraux, réalisant ainsi des formes de « gerrymandering » non calculé – des « noyades naturelles », dit-il plaisamment. Cette intervention provoque des échanges sur la plus ou moins grande stabilité de la carte politique de la France, et sur le comportement électoral des migrants⁴. Des exemples de stabilité politique dans l'espace ont été donnés, amenant certains à parler de « résilience des territoires ». Ainsi, des études ont montré que des générations de paysans ont voté à droite en Bretagne, alors que des générations de paysans de niveau économique équivalent votaient à gauche en Limousin. Mais justement, la Bretagne vote désormais à gauche, et a élu le premier maire noir de France : preuve que les comportements conservateurs ne sont pas si stables que cela. Est-ce que les migrants « emportent leurs opinions politiques avec eux », ou est-ce qu'ils adoptent celles qui sont majoritaires dans le territoire qui les accueille ? C'est une question ouverte. En ce qui concerne la périurbanisation, deux thèses sont en présence : selon l'une, ce serait un phénomène d'exclusion de la ville pour des raisons économiques, conduisant au vote protestataire ; selon l'autre⁵, il s'agirait d'un choix individualiste de « l'entre-soi » témoignant d'un autre ancrage politique. Un intervenant cite des exemples où l'arrivée de nouvelles populations a bouleversé la donne politique : arrivée de retraités plutôt à droite dans le midi méditerranéen de tradition « rouge »⁶ ; arrivée de chômeurs du sud de la région Centre, porteurs d'une culture de gauche, dans les agglomérations de Tours ou Blois ; arrivée de jeunes ménages dans des zones périurbaines. Dans certains cas, il se produit une forme de « négociation » entre le nouvel arrivant et le milieu qui l'accueille : si les notables politiques installés savent accueillir, aider à l'installation et à l'insertion, le résultat peut être très différent de celui qui prévaut s'il n'y a pas d'effort d'accueil. Il importe aussi de regarder attentivement les réseaux qui fédèrent les nouveaux arrivants, lorsqu'ils existent. L'exemple de l'immigration asiatique dans le XIII^e arrondissement de Paris a été cité ; cette immigration est très organisée sur des bases d'origines nationales, et cela joue sur le comportement politique ; le résultat serait probablement différent si le phénomène était diffus : ce n'est pas de sitôt que des partis attachés au communisme obtiendront du succès électoral chez les originaires du Cambodge de cet arrondissement ! De façon générale, les traditions locales ont la vie dure : le XIII^e arrondissement, traditionnellement à gauche, n'a basculé à droite que temporairement sous l'effet du bouleversement de son habitat ; dans l'ensemble, la carte politique de Paris est restée remarquablement stable.

Une remarque de méthode a été faite au passage : il faut faire attention au caractère éventuellement trompeur des cartes représentant les résultats électoraux. D'une part, il ne faut pas commettre « l'erreur écologique » consistant à attribuer à toute la population d'une zone les préférences

⁴ Au sens des migrations intérieures aussi bien qu'externes

⁵ Attribuée au géographe Jacques Lévy

⁶ Voir Maurice Agulhon « La République au village »

représentées par le résultat d'ensemble, déterminé par la petite fraction des électeurs « qui font la différence ». D'autre part, les impressions visuelles des cartes communales sont sous la dépendance des superficies, et survalorisent les zones rurales, dans lesquelles les permanences des comportements peuvent être plus marquées.

La conclusion de cet échange, c'est qu'il est bien hasardeux de prévoir les évolutions politiques locales à partir d'une règle générale ; c'est pourquoi le « gerrymandering » est si peu efficace et si risqué. Le découpage de 1986 a bel et bien comporté des tentatives de « noyade » assez criantes – un exemple est donné en Bretagne, dans le Léon – mais la périurbanisation est venue bouleverser la donne. L'exemple de Strasbourg a également été donné : paradoxalement désormais la gauche est élue dans le centre-ville bourgeois, la droite dans des quartiers périphériques populaires. Aucun découpage n'est une « assurance tous risques » contre la défaite électorale, et il faut éviter de « phantasmer » excessivement sur cet enjeu.

Désormais, plus des trois-quarts de la population vit dans des zones urbaines, remarque un participant. Cela pose deux types de problèmes aux découpages électoraux. D'une part les territoires ruraux résiduels sont souvent trop peu peuplés dans un département pour former une circonscription, et d'ailleurs ils ne forment pas une zone sans « trou ». D'autre part, on ne dispose pas de critères évidents pour découper les zones urbaines denses. Peut-être les « pays », associant villes et campagnes, pourraient-ils servir ? A cela il est répondu que ces « pays » sont en général trop petits : plutôt vers 50 000 habitants que vers 100 000. Et puis, quelle relation doit-il y avoir entre les circonscriptions électorales et les pouvoirs locaux, comme les communautés d'agglomérations ou toutes les formes d'intercommunalité qui maintenant couvrent presque la totalité du territoire ? Ces « fiefs » sont-ils à respecter, où au contraire à détruire ? Il y a une série d'enjeux là-dedans. A nouveau, les tenants du principe républicain de la « représentation nationale » expriment leur méfiance vis-à-vis de tout ce qui risquerait de faire du député le porteur d'un intérêt particulier, fût-il lié à une collectivité. L'idée que les découpages devraient recouvrir des populations homogènes, pour représenter des minorités, trouve peu de défenseurs, d'autant que seules les minorités « concentrées territorialement » pourraient être ainsi représentées, et non les autres⁷. La plupart des interventions estiment que les circonscriptions doivent être composées de populations aussi « mixtes » que possible. En revanche, ce qui paraît souhaitable, c'est de respecter la continuité territoriale des circonscriptions, ainsi que les limites des cantons⁸.

Questions pratiques sur les découpages

Et d'abord, qui procède au découpage des circonscriptions ? Il est rappelé que tout se termine par une loi, ratifiée par le Parlement⁹. Et aussi le rôle de la commission de six membres qui vient d'être créée. Techniquement, le découpage des circonscriptions est préparé par des services du ministère de l'Intérieur, en particulier sur la base des résultats du recensement.

A ce propos, une participante s'émeut de ce que désormais il ne s'agisse plus en France d'un dénombrement exhaustif, mais d'estimations entachées d'une erreur d'échantillonnage. Il lui est

⁷ Ont été cités : les homosexuels, les handicapés...

⁸ Mais il a été souligné que les nouvelles intercommunalités respectent très rarement les limites des cantons : les cas de coïncidence entre un canton et une communauté de communes en milieu rural sont rares.

⁹ Le redécoupage en cours utilise la procédure des ordonnances

répondu que les anciens recensements généraux avaient aussi leurs erreurs, et que la nouvelle méthode, si elle introduit bien de l'erreur d'échantillonnage, est destinée à réduire l'erreur totale en diminuant les aléas de collecte, grâce entre autres à une meilleure formation des agents recenseurs et à l'utilisation d'un répertoire d'immeubles. Et bien sûr les données seront plus récentes, puisqu'on disposera d'une population légale « rafraîchie » chaque année pour chaque commune. Là où le flou entraîné par l'échantillonnage peut être dommageable pour délimiter les circonscriptions, c'est en intra-urbain : les résultats ne seront disponibles qu'au niveau des quartiers « IRIS2000 », et non pas à un niveau plus fin (îlots).

A ce sujet des recensements, un participant qualifie « d'arrogance » l'attitude des statisticiens américains du Bureau du Census, dans les années 1995-2000, lorsqu'ils ont voulu eux-aussi substituer des estimations aux chiffres bruts du recensement pour déterminer les règles électorales s'appliquant aux Etats des Etats-Unis. Le Congrès a refusé ce changement, arguant du caractère « civique » de l'acte consistant à se faire recenser : non sans raison, selon ce participant, qui estime que « la vérité scientifique a ses limites ». Cet avis ne fait pas l'unanimité dans l'assistance.

Quelles règles doivent suivre ceux qui procèdent aux découpages, et de quels outils disposent-ils ? En réponse à une question, il est précisé que le respect des limites départementales relève seulement de la coutume : rien en théorie n'empêche de constituer des circonscriptions à cheval sur plusieurs départements. Cela pourrait aider à respecter la taille optimale des circonscriptions : ainsi en Bretagne, dans le découpage de 1986, toutes les circonscriptions sont sur-dimensionnées, mais dans aucun département il n'était possible d'en introduire une de plus ; si l'on n'avait eu que les limites régionales à prendre en compte, la Bretagne aurait pu gagner un député. Cependant, il est rappelé qu'à l'Assemblée nationale les députés restent désignés à l'aide du nom de leur département : Mme D. ou Mr S., députés de la Côte d'Or...

L'hypothèse d'utiliser des « quadrillages » pour éviter l'arbitraire des limites a été évoquée à plusieurs reprises : elle semble complètement irréaliste, et de toutes façons il faudrait choisir un « point de départ¹⁰ » ! Le découpage départemental a « tenu » plus de deux siècles grâce à ses qualités géographiques.

S'agissant des outils, les intervenants, l'un politologue, l'autre géographe, précisent qu'ils disposent d'outils permettant de réaliser des simulations de consultations électorales en faisant varier les modes de scrutin et les découpages, sur la base de résultats antérieurs¹¹. Les systèmes d'information géographique SIG facilitent beaucoup ce genre de travaux. Cette expertise peut être mobilisée à la demande des pouvoirs publics ou des partis démocratiques eux-mêmes. C'est au niveau régional et local que les réactions à un redécoupage risquent d'être les plus fortes : à ce niveau, des universitaires connaissant bien le terrain peuvent critiquer et contre-argumenter, sachant que le découpage de 1986 a laissé pas mal d'insatisfactions. Il est très probable que dans la plupart des cas les changements soient réalisés « a minima ».

Une participante se demande si la recherche d'un découpage optimum ne pourrait pas relever de la recherche opérationnelle. Il faudrait pour cela que des critères objectifs puissent être établis, ce qui

¹⁰ Il a été rappelé une proposition de quadrillage partant de Paris, faite pendant la Révolution française, avant que soient créés les départements.

¹¹ Ce qui suppose naturellement que l'électeur aurait conservé le même comportement avec un autre mode de scrutin : hypothèse forte !

est loin d'être le cas : certes, la connexité, une certaine compacité sont demandées pour constituer une circonscription législative, mais on ne va pas au-delà. Les statistiques détaillées ne sont donc pas mises en jeu ; les services de l'INSEE non plus, ce dont se réjouit un participant, qu'une telle éventualité inquiéterait.

En pratique, un rôle essentiel est dévolu aux consultations auxquelles le gouvernement a procédé auprès de l'ensemble des partis politiques, et notamment des députés de tous bords concernés directement par le redécoupage. La présence d'experts juristes dans la commission doit également être une garantie contre les tentations de « gerrymandering »...

Quelques questions de plus

Question juridique: pourquoi les élections de 2002 n'ont-elles pas été annulées ? Elles auraient pu l'être, du fait du retard pris pour re-découper les circonscriptions, alors que deux recensements de population étaient passés. Mais de tels retards sont traditionnels en France : depuis 1820, il y a eu seulement 11 redécoupages des circonscriptions législatives. Tout le monde étant fautif, droite comme gauche, il n'y a pas eu de recours fondé sur ce motif. Et le Conseil Constitutionnel a très probablement considéré que le respect des échéances électorales (constitutionnelles) devait prévaloir sur l'obligation de redécouper, même si celle-ci est prévue par la loi.

Question de comparaison: comment cela se passe-t-il en Angleterre ? Dans ce pays où les députés sont élus au scrutin majoritaire à un seul tour, la question du découpage des circonscriptions est décisive. Elle a une longue histoire : au début du XIX^e siècle, les « bourgs pourris » dépeuplés disposaient de sièges (à vendre, éventuellement) alors que les villes comme Manchester, Birmingham, produits de la révolution industrielle, n'en avaient pas encore ! Le mouvement vers plus d'égalité a été une conquête progressive. Aujourd'hui, une commission composée de membres du Parlement et d'experts – un peu analogue à la commission qui vient d'être instituée en France – est chargée d'opérer de manière épisodique le redécoupage des circonscriptions.

Question connexe: y a-t-il un rapport entre la délimitation des circonscriptions législatives et le cumul des mandats ? S'il y en a un, il est à chercher au niveau de la volonté de garder un « ancrage local » aux élus nationaux. Une interdiction complète du cumul des mandats irait dans le sens d'une plus forte coupure des députés avec le « terrain ». La règle adoptée à l'heure actuelle en France est une règle de « cumul limité » à deux mandats. Mais peut-être faudrait-il surtout s'inquiéter du cumul temporel des mandats : la longévité politique est exceptionnelle en France ! Les électeurs n'en font pas une question majeure, et il y a indéniablement un avantage électoral pour les élus en place, de quelque tendance qu'ils soient.

Question sur l'avenir proche : est-il imaginable que, malgré la décision du Conseil Constitutionnel, le gouvernement propose dans la nouvelle version de la loi une répartition qui conserve deux sièges dans tous les départements ? Cette éventualité paraît peu probable : l'opposition ne manquerait pas de déférer de nouveau le texte au Conseil Constitutionnel, car la probabilité d'une nouvelle censure serait grande. Une telle issue serait politiquement désastreuse pour la majorité : aussi est-il probable que ce risque ne sera pas pris¹².

¹² Ce pronostic a été vérifié lors de la relance du processus à la mi-janvier 2009