

Bernard Gaudillère, Jacques Lévy, Laurent Choquereau
27 mai 2003

Découpage électoral, tripatouillage territorial ?

Malgré le déterminisme climatique qui fait fuir des auditeurs potentiels à chaque degré supplémentaire franchi sur l'échelle Celsius, le café géographique du Flore du mardi 27 mai a réuni Bernard Gaudillère (IEP, ENA) et Jacques Lévy (géographe), sur les conseils de Bruno Fuligni qui est déjà intervenu dans les cafés sur la question des cryptarchies. Le sujet de ce soir est extrêmement passionnant car il place les citoyens devant leurs responsabilités lors des élections. En effet, les découpages électoraux dont il est question sont souvent perçus comme un machiavélisme des ciseaux de la part des politiciens, bien qu'il faille adopter un tout autre sentiment.

Bernard Gaudillère précise qu'il n'est pas un universitaire, mais un fonctionnaire qui a donné des cours d'institution politique à Sciences Po. De là, il en est venu à écrire pendant une période de vacance son *Atlas historique des Circonscriptions électorales françaises* dont il distribue des extraits sous forme de cartes aux participants. Actuellement, il remplit les fonctions de directeur de cabinet de Bertrand Delanoë, maire de Paris.

La France est la plus attachée au scrutin uninominal de circonscription. Après quelques tentatives d'abandon, elle est revenue à ce système majoritaire trois fois, ce qui construit des carrières politiques particulières. Les découpages électoraux depuis 1820 sont répartis en deux familles selon qu'ils se rattachent à :

- des circonscriptions "classiques", c'est-à-dire déjà existantes (les bourgs et comtés britanniques, les arrondissements français) qui sont des communautés de vie qu'on ne veut pas découper ;
- un découpage arbitraire qui répartit de façon égalitaire le poids des circonscriptions, comme il eut lieu sous le Second Empire pour rompre avec la tradition, ou sous la Ve République pour une modernisation du système. Parallèlement à ces deux sortes de découpage, il peut en être un troisième totalement arbitraire comme en 1820.

Onze découpages sont survenus en France depuis cette dernière date ; ceux-ci touchent au plus intime du pouvoir législatif qui détermine de fait les circonscriptions sauf en 1820 (découpage effectué dans l'urgence), sous le Second Empire (du fait de l'autorité impériale) et en 1958 (car le Parlement ne siégeait pas, d'où des ordonnances). Le découpage de 1986 fut obtenu cependant par une loi de faux-semblant. Un problème méthodologique surgit lors de l'analyse des circonscriptions car elles ne se présentent pas sous forme de cartes, mais de listes de canton à traduire par la suite démographiquement. La trame cantonale est une base quasiment invariable entre 1801 et 1964 (seuls 140 nouveaux cantons sont créés contre 1400 lors du Consulat).

La méthode s'intéresse ensuite au traitement de la ville. Le découpage peut établir des circonscriptions ville-banlieue où la ville est isolée, ou peut éclater la ville en plusieurs circonscriptions. La notion n'est dès lors plus innocente puisqu'on répète à satiété "un siège à l'industriel, un au propriétaire foncier". Les circonscriptions scindées n'existent plus depuis 1986 car elles tendraient à fournir un message trop explicite. Cette critique mérite d'être nuancée car les circonscriptions d'Autun en 1876 et Dijon en 1928 n'étaient pas orientées

politiquement. Les "chimères biscornues" comme les a surnommées B. Gaudillère ont existé sous tous les régimes, hormis pendant la Monarchie de Juillet ; la plus extraordinaire dans le genre est la troisième circonscription du Rhône de 1863 où jumeler La Guillotière et Tarare tient du prodige. L'histoire rapporte qu'en 1820, on veut asseoir le poids des propriétaires, aussi décide-t-on que 60% des députés seront élus dans 247 circonscriptions non fondées sur les arrondissements ni sur les égalités démographiques. Mais ce découpage de 1820 a soulevé une polémique telle que dix ans plus tard, pour un scrutin uninominal complet, avec cette hantise, l'Assemblée nationale revient à un scrutin d'arrondissement (56% des circonscriptions coïncident avec un arrondissement). De la sorte, la dispersion démographique est forte mais le respect de la règle, honnête, offre un découpage apaisant.

En 1852, le Second Empire, sur toute sa durée, est **l'apanage du découpage cynique et orienté**. Le pouvoir faisait paraître un nouveau découpage tous les cinq ans, juste avant les élections (vingt départements sont touchés en 1857, trente en 1863) desservant le candidat de l'opposition. Mais l'égalité démographique atteint des records.

Sous la IIIe République, les Orléanistes, à la tête desquels Dufaure, se rallient à l'arrondissement, chacun ayant droit à un député et n'étant retouché que s'il atteint 100.000 habitants. Cela aboutit sur les soixante-dix ans du régime à deux découpages accentués seulement, même si persistent des inégalités démographiques criantes.

La Ve République a donné au général de Gaulle la possibilité de découper selon sa volonté les circonscriptions électorales ; elles ont été faites de manière aussi égale que possible mais de manière à marginaliser le parti Communiste, réunissant encore le quart des suffrages en France. Ce but a été clairement avoué par les découpeurs. En 1986, les choses ont toutefois été différentes après le passage par la proportionnelle. Les règles établies qu'aucune circonscription ne serait scindée à moins de 45.000 habitants pour un canton, que leur population ne dépasserait la moyenne de population du département de 20% qu'exceptionnellement, instaurant un garde-fou démographique, et qu'aucun arbitraire n'interviendrait. Une commission de hauts magistrats est même instituée et demande des modifications pour 63 départements, dont 50 ou 55 seront considérées. On présentait Pasqua comme un charcutier pour ce découpage électoral, mais il est le seul qui a réussi à donner une alternance aux élections suivantes...

Cette polémique montre un avis très nuancé chez les politiques de la portée des découpages. Tout est une question d'échelle. Il est possible de trouver des victimes, comme Casimir Périer. Mais dans le Rhône de 1863, si le découpage est réussi, dans le Finistère de 1869, un Républicain est élu ! Sur le plan national, le découpage électoral est bien plus arbitraire et respecte le rapport de force entre les adversaires. Donc le découpage est très localisé, et son efficacité relative réduite dans un corset démographique strict. Si le découpage a une efficacité, celle-ci est en outre liée à une durée. On ne peut rien contre les déplacements de voix importants comme l'a montré l'élection du Front Populaire en 1936. La chambre de gauche la plus importante qui ait existé est gagnée avec le découpage de 1958.

Le découpage innocent n'existe pas ; mais il est envisageable de s'approcher d'un idéal qui serait égal dans la démographie, révisé périodiquement (sinon même la démographie ne serait plus respectée) et impartial dans ses délimitations assuré si ce sont des organismes indépendants qui exécutent. Les exemples européens révèlent cette éventualité, notamment en Grande-Bretagne, d'autant que la loi de 1986 indique qu'après deux recensements généraux, il s'avère un redécoupage général.

Jacques Lévy prend alors la parole pour indiquer que le sujet est plus intéressant que la part que lui réservent les géographes. **Le découpage est un rouage de l'Etat dont l'analyse fournit une valeur géographique.** Or, la vie politique reste un domaine restreint en géographie.

La première distinction à opérer est **le clivage entre le système à la proportionnelle, vision métaphorique de l'élection et le système majoritaire, métonymique car il refabrique une majorité à partir d'une partie du vote.** Dans les pays démocratiques, il y a une légère dominante des systèmes proportionnels ; même le système mixte allemand est plutôt proportionnel. La France fait donc figure d'exception en Europe et transforme la politique en une guerre civile symbolique, avec des risques de dérapage. L'échec des systèmes proportionnels a remis sur pied le système majoritaire, sinon les minorités parlementaires sont trop importantes et bloquent le système. Cela est la cause entre autres de l'effondrement de la IV^e République. **Les frontières ne sont jamais justes, mais seulement acceptées,** même si les découpages sont réalisés de manière a priori équitable. Les règles, aussi contraignantes qu'elles soient (pour un certain équilibre démocratique) n'empêchent pas les manipulations.

D'où vient une relative exclusion de la géographie dans les découpages ? La lecture de Vidal de La Blache, pourtant révolutionnaire dans cette science, ne permet pas d'aller très loin dans un découpage électoral avec son vocabulaire.

Le système majoritaire rencontre des problèmes intrinsèques. Et dans les pays à système bipartisans, les problèmes rencontrés sont d'un autre type, notamment à propos de l'approche communautaire. Il s'opère une projection selon la couleur à la fois politique et ethnique pour la représentation de l'Assemblée. Cela fonctionne pour des groupes territorialisés, mais il s'agit d'une approche à la limite du politique et de la démocratie (car cette projection induit que le vote a déjà eu lieu au moment où l'on découpe). Considérer l'ensemble de ces problèmes invite à une réflexion sur la maturation démocratique de la France.

Bruno Fuligni s'interroge sur la façon dont une idéologie nouvelle s'empare d'un siège sur un territoire donné. Y a-t-il un déterminisme géographique qui échapperait au contrôle ou au contraire un libre-arbitre des populations ? Les simulations ont montré qu'une des techniques pour un découpage favorable est la perte d'une circonscription (nommée "circonscription en or"), aussi pour le choix de celle-ci, privilégie-t-on le plus "bête" ou le plus dangereux ?

Bernard Gaudillère répond que dans le Rhône, sous le Second Empire, des circonscriptions avaient été sacrifiées aux Républicains. Les titulaires y avaient été choisis à la suite de guerres intestines. Il y en eut un en 1863 et deux en 1869. Sous la Ve République, la tactique fut peu suivie sauf en 1958 pour la Seine, ce qui fait dire qu'on choisit le territoire et pas le titulaire.

Jacques Lévy précise que ce sont **des opportunités géographiques qui se révèlent et qu'avec la bipolarité, cette manœuvre peut se retourner.** La marge d'erreur est étroite, or il faut deux circonscriptions par département ce qui favorise les départements les moins urbanisés qui traditionnellement votent plus conservateurs. Prendre en compte le département exerce un décalage par rapport à la moyenne, si bien que l'alternance est moins régulière qu'il n'y paraît. Pour Bernard Gaudillère, la durée très longue du découpage de 1958 qui a servi six à sept élections d'affilée n'a pas été au seul bénéfice de la droite. Dans le Sud-Ouest de la France, en effet, la gauche était sur-représentée. Jacques Lévy confirme qu'il s'agissait de campagnes rouges avantagées devant ce retournement paradoxal pour le Parti Communiste.

Christophe Terrier intervient pour dire que **la géographie est prise en otage si les circonscriptions ne sont pas basées sur une géographie physique** et que celles-ci sont donc plutôt un support de bricolage. Jacques Lévy lui conteste que le département a pris une réalité à partir d'une échelle pertinente en 1789. Il était un bassin de vie à l'échelle des habitants qui ressemblaient à peu près à la province. De ce fait, le département introduit une lisibilité des lignes de force de l'espace. Dans un système proportionnel, il rendait un effet majoritaire, à ce titre qu'il faisait voter les kilomètres carrés plutôt que les habitants.

Bernard Gaudillère ajoute que le mode de scrutin sélectionné par une majorité n'avait que peu à voir avec le découpage retenu. Le fait d'un découpage dépend de la philosophie politique ; c'est pourquoi le découpage cantonal dépend d'un décret (qui depuis 1964, ont remodelé à 200 reprises la carte cantonale) ou que le découpage européen se forme en grandes régions pour 2004.

Gilles Fumey se demande si des travaux de recherche ont eu lieu sur la perception des circonscriptions électorales, car il se rappelle avoir fait partie d'une circonscription (cantonale ?) à géométrie variable et dont les limites ont changé plusieurs fois... Sur les découpages en France, peu de travaux existent réfute Bernard Gaudillère. Le sujet est très peu exploré. Les électeurs trouvent peu d'intérêt à la circonscription car ils viennent de milieux sociologiques différents. Aussi la conscience de circonscription est-elle inexistante d'autant plus si la circonscription date d'avant-guerre.

Marc Lohez s'inquiète alors sur la réorganisation démographique. **Si la refonte des circonscriptions suit la démographie, ce sont les zones périurbaines qui votent mal (en fait un vote de repli) qui seront privilégiées.** Et Christophe Terrier sur le développement des mobilités : nous ne sommes jamais au même endroit mais nous devons voter à un seul endroit, à un seul moment, de sorte que la circonscription électorale enferme dans un territoire.

Bernard Gaudillère souligne que les circonscriptions doivent être révisées selon les changements démographiques en nombre d'habitants et pas d'électeurs comme en atteste la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*. Sus à cette question démographique, la périodicité des révisions est également sujette à caution. De 1871 à 1918, le découpage allemand n'a pas été revisité (si bien que les disproportions démographiques, déjà de 1 à 15 au début de la période, ont grimpé de 1 à 31...), mais des changements trop rapides interdisent une nécessaire stabilité sur plusieurs mandats. En Grande-Bretagne et en Allemagne, à l'heure actuelle, les redécoupages ont lieu tous les dix ans, et en France tous les deux recensements. De la sorte, il n'y a pas de fixisme.

Jacques Lévy reprend que **la mobilité et la dispersion résidentielle sont deux faits majeurs de la société française**. Par ailleurs, le découpage change du fait de sa tendance spontanée au vieillissement. Le périurbain était déjà avantagé pour des raisons d'inertie du découpage électoral et il avait été concluant de voir les partis tribunitiens anti-système réaliser de meilleurs scores le 21 avril dans les zones périurbaines. Celles-ci sont porteuses de conceptions spatialisées : la préférence pour Johannesburg ou Amsterdam se crée avec le découpage rural-urbain. Une multitude de petits gouvernements locaux apparaît. Plus jamais la ville n'aura un pouvoir qu'on lui redoute depuis certaines expériences historiques. Le public réagit à un nombre de découpages électoraux faits plutôt sous la droite ou sous la gauche. Mais parallèlement, le Sénat, les régions, même les départements ne connaissent pas de changement majeur, alors qu'ils sont plutôt dirigés par la droite ; et c'est à l'Assemblée Nationale, la plus fluctuante, qu'a lieu le plus de changements.

Bernard Gaudillère répète qu'il y a eu onze découpages généraux que la gauche n'a réalisés qu'en 1889 (un découpage anti-Boulangier). Pour le Sénat, le problème est particulier étant donné que c'est une chambre indirecte, mais désormais, on prétendrait n'élire un électeur sénatorial pour 300 habitants. Le Conseil Constitutionnel a invalidé cette proposition car le Sénat ne doit pas être strictement proportionnel à la démographie puisque c'est la chambre des collectivités locales.

Gilles Fumey demande si l'avènement de la cyber-république peut changer la perception du découpage, et dans un second temps si le candidat doit connaître sa géographie électorale et ainsi faire saute-mouton dans la France (comme Jack Lang).

Bernard Gaudillère répond que malgré tout, le cyber-vote oblige de rattacher à une circonscription et une liste électorale garantie de loyauté. En outre, l'attachement au terroir dans lequel le politique est enraciné montre deux types politiques. Si Edouard Herriot est resté attaché à la Croix Rousse pendant près de cinquante ans, Lamartine fut élu dans trois ou quatre circonscriptions différentes.

Ce clivage très net est confirmé par Bruno Fuligni qui ajoute que les députés sont des élus locaux. D'autres députés ont été plus voyageurs, mais ce n'est pas le fait du déménagement qui fait l'élection, ni le déshonneur (cela permet par exemple à Léon Blum de redémarrer après une défaite électorale). De même, les candidatures multiples ont assuré pendant longtemps un nomadisme politique. Adolphe Thiers fut élu par ce biais dans 23 départements !

Jacques Lévy trouve scandaleux qu'un élu doive s'excuser de changer de circonscription. Par ailleurs, l'évolution ne doit pas tenir compte seulement de la résidence. Christophe Terrier reprend le cas de Jacques Chirac pour la représentation territoriale, car il alliait les mandats de député de Corrèze et de maire de Paris.

Delphine Papin parle alors de la conception anglaise qui prend en compte le lieu de travail comme référence, avec une élection le jeudi. Cela a valu à la fin du XIXe siècle, avec l'arrivée au pouvoir des Tories en 1886, un élargissement à la banlieue de la circonscription car la population ouvrière vit dans les quartiers centraux.

Il n'était pourtant pas besoin de chercher des exemples à l'étranger, selon Bernard Gaudillère, car Lille a annexé périodiquement des communes de banlieue pour conserver la mairie (Lomme dernièrement). Pour la Grande-Bretagne, au contraire, un fair-play prévaut, surtout en 1950 quand Attlee offre la victoire à ses adversaires après un redécoupage.

Gilles Fumey conclut en espérant que le débat de ce soir aura permis aux auditeurs d'être un peu plus responsables devant leur bulletin de vote grâce à cette très belle leçon de géographie. Les prochaines réunions reprendront en septembre pour le Flore, mais d'ores et déjà le thème est prévu sur les quartiers ethniques et les frontières dans la ville.

Compte-rendu : Laurent Choquereau

A propos du **découpage électoral de 2009**

Article de Favilla dans le journal *Les Echos* 3 août 2009

L'art de la découpe

Le gouvernement vient d'arrêter le nouveau contour des circonscriptions électorales des députés. L'exercice était indispensable car la carte précédente avait été dessinée en 1986, sur la base du recensement de 1982. Depuis lors, la population française s'est accrue de sept millions de personnes et des mouvements migratoires de grande ampleur se sont produits à l'intérieur de l'Hexagone, notamment du nord industriel vers le sud ensoleillé. De cette double évolution résultaient des déséquilibres démographiques de plus en plus inéquitables allant jusqu'au cas extrême où le député de la deuxième circonscription de Lozère représentait 34.000 personnes alors que celui de la sixième circonscription du Var en représentait 213.000, six fois plus. L'objectif du nouveau découpage a été de ramener cet écart à moins de un à deux, ce qui est louable. Mais il serait bien naïf de penser que seules des considérations démographiques interviennent lors d'un redécoupage. La tentation est forte pour le gouvernement de faire un usage orienté des ciseaux. La méthode est simple : lorsqu'une circonscription a été gagnée de justesse par l'opposition lors des dernières élections, il suffit de lui adjoindre un canton qui vote nettement pour la majorité et le tour est joué. En théorie, ce petit jeu est encadré par l'article 25 de la Constitution qui prévoit qu'une commission indépendante se prononce publiquement sur les limites des circonscriptions. En pratique, la réalité est moins pure car cette commission, qui a honnêtement fait son travail, ne rend qu'un simple avis. Or, dans de trop nombreux cas, le gouvernement s'est empressé de ne pas le suivre ! Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de s'en étonner, mais lui aussi ne rend qu'un avis consultatif. Le savoir-faire des couturiers du ministère de l'Intérieur a évidemment irrité l'opposition. Celle-ci clame qu'il lui faudra désormais recueillir 51,3 % des voix au niveau national pour obtenir une majorité de sièges à l'Assemblée. Ce chiffre est difficilement vérifiable mais il est dommage que naisse ainsi une polémique qui aurait pu être évitée. Sur un aspect aussi essentiel du fonctionnement démocratique, il aurait suffi que le gouvernement se rallie sans exceptions à l'avis de la commission indépendante créée à cet effet. C'est ainsi que procèdent de nombreux pays voisins qui manifestent une plus grande maturité démocratique. Au total, la carte électorale française va s'améliorer. Mais peut mieux faire !