

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

PAUL MEURIOT

La population et les élections sénatoriales en France

Journal de la société statistique de Paris, tome 53 (1912), p. 456-461

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1912__53__456_0

© Société de statistique de Paris, 1912, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
<http://www.numdam.org/>

II

LA POPULATION ET LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES EN FRANCE

Il est assez curieux que, par ce temps où la réforme électorale est à l'ordre du jour, personne ou à peu près ne s'occupe de l'organisation du Sénat. Et cependant, au Sénat encore plus qu'à la Chambre, il y a antagonisme ou au moins disproportion considérable entre la population et ses représentants. C'est ce que nous verrons en étudiant d'abord le mode électoral du Sénat dans l'ensemble puis, dans le détail, la répartition des sièges sénatoriaux suivant les départements.

I

Chacun connaît la composition du corps électoral qui élit les sénateurs français : les députés, les conseillers généraux et d'arrondissement, les délégués des conseils municipaux forment ce qu'on peut appeler le collège électoral de chaque département. Au total, l'ensemble des électeurs sénatoriaux (colonies exceptées), comprend :

Deputés	580
Conseillers généraux et conseillers d'arrondissement.	6.498
Délégués des conseils municipaux	62.524
Total	69.602

C'est, on le voit, à un corps électoral des plus restreints qu'appartient, en définitive, la nomination de près de 300 sénateurs (il n'y a plus que 3 inamovibles et il y a 7 sénateurs coloniaux), soit deux tiers du Parlement (la Chambre comptant 596 députés). Les délégués des conseils municipaux constituent donc l'immense majorité des électeurs sénatoriaux. Au début, en vertu de la loi organique de 1875, il n'y avait qu'un délégué par commune, quelle que fût la population. Les petites communes étaient ainsi maîtresses exclusives, on peut dire, de l'élection des sénateurs et c'est ce que voulait la majorité de droite de l'Assemblée (exclusion faite des bonapartistes). Le parti républicain, qui avait d'abord voté l'élection des sénateurs au suffrage universel (amendement Pascal Dupret), ne donna son adhésion à la proposition de la droite que pour en finir avec le débat constitutionnel et obtenir du Président Mac-Mahon qu'il renonçât pour lui à la nomination des inamovibles.

En 1884, la question du mode d'élection des sénateurs se posa de nouveau. La revision des lois constitutionnelles avait changé le caractère de la loi électorale du Sénat : de constitutionnelle, elle devenait simplement organique, c'est-à-dire qu'il n'était plus besoin de la réunion du Congrès pour la modifier. Cette modification fut effectuée à la fin de cette même année 1884, sous le ministère Jules Ferry.

Cette loi a eu l'air d'introduire dans l'élection des sénateurs un élément plus démocratique en établissant une proportion entre le nombre des délégués sénatoriaux et l'importance des communes. Mais ce n'était là qu'un trompe-l'œil. En effet, on prend comme base du chiffre des délégués non pas la population de la commune, mais le nombre de ses conseillers municipaux. Or, ce total n'est pas en rapport avec l'importance des communes. Une commune de 500 âmes a 10 conseillers municipaux ; une de 5.000 en a 23 et une de 50.000 en a 34. Où est la proportion ? Et, sans doute, on ne peut pas établir une relation adéquate entre la population

d'une commune et le nombre de ses conseillers municipaux, car, alors, il faudrait donner aux agglomérations importantes un nombre démesurément grand de conseillers. Mais, dans ce cas, si l'on proportionne le nombre des délégués sénatoriaux au nombre de conseillers, il n'y a pas de relation entre le total des délégués et la population de la ville qu'ils sont censés représenter. On se rendra mieux compte de cette anomalie par le tableau suivant, qui indique, pour chaque catégorie de commune, le chiffre des conseillers municipaux et celui des délégués sénatoriaux y afférent.

Communes de France par catégories de population. Nombre de conseillers municipaux et délégués sénatoriaux y afférent

Commune par catégorie	Nombre des communes	Par commune de chaque catégorie combien		Total des délégués pour les communes de chaque catégorie
		de conseillers municipaux	de délégués sénatoriaux	
De moins de 500 habitants . .	19.270	10	1	19.270
De 501 à 1.500 habitants .	9.597	12	2	19.194
De 1.501 à 2.500 — .	2.367	16	3	7.101
De 2.501 à 3.500 — .	844	21	6	5.064
De 3.501 à 10.000 — .	856	23	9	7.704
De 10.001 à 30.000 — .	218	27	12	2.616
De 30.001 à 40.000 — .	20	30	15	435
De 40.001 à 50.000 — .	12	32	18	216
De 50.001 à 60.000 — .	6	34	21	126
Au-dessus de 60.000 — .	32	36	24	768
Paris	»	80	30	30
Total.				62.524

Il est donc aisé de constater l'absence totale de corrélation entre la population des communes et leur délégation sénatoriale. Pour les trois premières catégories, le chiffre des délégués croît en proportion arithmétique, 1, 2, 3 de raison 1 ; puis brusquement la raison devient 3 à partir de la troisième catégorie. Les communes de 2.501 à 3.500 habitants ont 6 délégués, tandis que celles de 1.501 à 2.500 n'en ont que 3. Dira-t-on que, la population des communes augmentant, il faut augmenter aussi leur part dans le collège électoral des sénateurs ? Mais alors pourquoi la raison de la progression change-t-elle entre la troisième et la quatrième catégorie de communes ? Elle serait beaucoup plus justement placée ailleurs où la différence de population est plus accentuée, alors que la différence moyenne entre les communes des deux catégories en question n'est que de 1.000 unités. A partir de la cinquième classe, communes de 3.501 à 10.000 habitants, l'accroissement est de 3 délégués uniformément par chaque catégorie jusqu'aux villes de plus de 6.000 âmes qui ont toutes également 3 délégués et, enfin, Paris en a 30.

La conséquence d'un pareil système est d'annuler les villes et surtout les villes importantes. On peut dire qu'au point de vue des élections sénatoriales, elles ne comptent pas. Du tableau précédent il appert que, sur les 62.524 délégués sénatoriaux, 38.464, plus de moitié (exactement 61,55 %), appartiennent aux communes de moins de 1.500 habitants, c'est-à-dire à l'élément plus exclusivement rural et dont la population est en voie de diminution constante. Comme seuls nos grands centres voient augmenter leur population, cela ne peut qu'accuser de plus en plus la disproportion entre eux et les autres localités au point de vue des élections sénatoriales. Par exemple, la répartition des délégués sénatoriaux faite en 1884 par

catégorie de communes a été effectuée sur les données du recensement de 1881. Or, de cette date à 1911, les villes de plus de 6.000 âmes ont augmenté de 1.780.000 habitants sur un total de 1.929.000 gagnés par la France entière; leur population globale dépasse 7.150.000 âmes, soit 18,07 %, du pays et elles ne possèdent que 798 délégués sénatoriaux sur un total de 62.524, soit 1,28 % seulement. Autant dire que leur part dans les collèges électoraux du Sénat équivaut à rien. Et que penser d'un système qui, jusqu'à 3.500 habitants, distingue quatre classes de communes, puis cinq au plus jusqu'à 60.000 et, au delà, plus rien, Paris excepté? Lyon et Marseille avec plus de 550.000 âmes, Bordeaux avec près de 300.000, etc., ne comptent pas plus que des villes dont la population est peu supérieure à 60.000 âmes, Versailles, par exemple (60.400 habitants). Tandis qu'il suffit aux petites communes d'une différence de quelques centaines d'habitants pour voir doubler le chiffre de leurs délégués, une différence de plusieurs centaines de mille n'ajoute rien aux communes de plus de 60.000 âmes. Et même, dans la dernière classe de nos communes rurales, celles de moins de 500 âmes, n'est-il pas injuste de mettre sur le même pied des localités de 400 à 500 habitants, par exemple, et ces communes infimes, comme nous n'en avons que trop en France, qui comptent moins de 100 habitants! Des communes telles que Morteau, dans la Haute-Marne et le Tartre-Gaudron dans Seine-et-Oise avec une quinzaine d'habitants (et même moins!) ont cependant leur délégué sénatorial. Comme on vote au scrutin de liste, il suffit de la voix de ce délégué (et il arrive assez souvent que, dans les élections sénatoriales, les candidats se suivent de très près) pour changer complètement la représentation sénatoriale d'un département.

Il n'y a donc aucune proportion entre la population et la composition des collèges électoraux du Sénat. Rien de plus instructif à cet égard que l'exemple du département de la Seine. La Seine compte aujourd'hui 4.154.000 habitants, dont 2.888.000 pour Paris, soit 69,81 %. A l'heure actuelle, les électeurs sénatoriaux du département de la Seine sont au nombre de 1.041, dont 148 seulement pour Paris, soit 14,23 %. Dans le tableau suivant, nous établissons la répartition des électeurs sénatoriaux de la Seine entre Paris et les communes suburbaines à trois dates successives : on voit de suite la part de plus en plus prépondérante de la banlieue.

Composition du collège électoral sénatorial, 1884, 1896, 1911

Catégories d'électeurs	1884			1896			1911		
	Paris	Banlieue	Total	Paris	Banlieue	Total	Paris	Banlieue	Total
Députés.	32	6	38	37	9	46	38	12	50
Conseillers généraux et d'arrondissement . . .	80	26	106	80	42	122	80	44	124
Délégués des Conseils municipaux.	30	486	516	30	622	652	30	837	867
Total.	142	518	660	147	673	820	148	893	1.041

Plus nous allons, plus s'accuse, on le voit, l'avantage de la banlieue au détriment de Paris : sa part, dans le collège sénatorial de la Seine s'élève de 78,49 % en 1884 à 82,07 en 1896 et à 85,77 % aujourd'hui. Sans doute, depuis trente ans, l'accroissement de la banlieue est considérable; elle a plus que doublé, passant de 530.000 à 1.266.000 habitants, soit un gain de 736.000 unités. Mais la population de Paris n'est pas demeurée stationnaire : elle a augmenté de plus de 620.000 unités. Mais, tandis que l'accroissement de la banlieue est réparti sur de nombreuses communes et leur donne ainsi droit à un nombre plus élevé de délégués sénato-

riaux, l'accroissement de Paris est concentré dans une seule commune et le chiffre de ses délégués demeure invariable. La situation de Paris, au point de vue de l'élection sénatoriale, a ceci d'étrange, qu'elle est actuellement bien inférieure à ce qu'elle serait d'après l'ancien système, qui attribuait un seul délégué à toutes les communes, sans exception : Paris aurait 119 voix, la banlieue 134, soit presque l'égalité, ce qui serait encore, vu la différence de population, une iniquité évidente.

Et ce que nous disons de Paris, on pourrait le dire de toutes nos grandes villes, qui ne comptent que pour une part infime dans le total des électeurs sénatoriaux de leurs départements respectifs. Marseille et Lyon, avec leurs députés, conseillers généraux et d'arrondissement, leurs délégués sénatoriaux ne détiennent que 13,6 et 6,55 % des voix sénatoriales des Bouches-du-Rhône et du Rhône. A Lyon, les localités suburbaines sont Villeurbanne (1), Caluire, Oullans, Sainte-Foy, Saint-Rambert, la Mulatière, élisant 57 délégués en face des 24 de Lyon et cela avec une population qui n'est que le septième de la ville proprement dite. Et voici ce qui rend cette situation plus étrange. Ces localités sont des annexes démographiques de Lyon et il est possible qu'elles soient un jour englobées dans la ville; dans ce cas, elles perdraient leur délégation sénatoriale et n'augmenteraient pas d'une unité celle de Lyon. Le même fait se passerait à Bordeaux si on adjoignait à la ville ses annexes du Bouscat, Talence, Règles, etc. N'y a-t-il pas là un point de droit politique très curieux à signaler et ne peut-on pas se demander pourquoi on laisse subsister de telles éventualités ? En tout cas, nous croyons avoir assez démontré le peu de rôle que peuvent jouer les villes, surtout les plus importantes, dans les élections sénatoriales. Si le Sénat, suivant le mot de Gambetta, est le grand conseil des communes de France, il n'est assurément pas le conseil des grandes communes.

II

Cette disproportion que nous venons de constater entre les villes et le reste de la population sous le rapport des élections sénatoriales, nous allons la retrouver entre nos départements. Un fait domine ici toute la discussion, c'est le mutisme de la Constitution à ce sujet. Que des départements augmentent ou diminuent, leur représentation sénatoriale demeure la même. La répartition des sénateurs a été fixée en 1884 et la loi ne prévoit pas de changement possible dans le nombre des sièges par suite du mouvement de la population. Or, par le tableau suivant on peut se rendre compte quel changement la population a subi dans nos départements depuis trente ans.

Départements élisant :	Nombre de départements	Départements	
		en augmentation	en diminution
Plus de 5 sénateurs	2	2	»
5 sénateurs	10	7	3
4 —	12	3	9
3 —	52	11	41
2 —	10	2	8
1 sénateur (Belfort)	1	1	»
Total	87	26	61
Augmentation totale		3.007.000 habitants.	
Diminution totale		1.078.000 —	

(1) Ce total (sauf pour Villeurbanne) est établi d'après le recensement de 1906.

Plus des deux tiers des départements ont diminué et c'est dans un petit nombre que se concentre l'accroissement de la population. Ce double phénomène se traduit, comme on voit, par une oscillation de 4 millions d'unités, soit plus du dixième de la population totale de la France. Or, quelque important que soit ce mouvement, il ne peut avoir aucune influence sur la distribution des sièges sénatoriaux. Cette anomalie paraîtra encore plus sensible si nous considérons différentes catégories de départements :

Départements élisant :	Nombre		Population		Augmentation (+) ou diminution (—)
	de départements	de sénateurs	en 1884	en 1912	
Plus de 5 sénateurs .	2	18	4.403.000	6.116.000	+ 1.713.000
5 sénateurs	10	50	6.895.000	7.627.000	+ 732.000
4 —	12	48	6.429.000	6.636.000	+ 207.000
3 —	52	156	17.866.000	17.169.000	— 697.000
2 —	10	20	2.005.000	1.952.000	— 55.000
1 sénateur (Belfort) .	1	1	74.000	101.000	+ 27.000
Total.	87	293	37.672.000	39.601.000	+ 1.929.000

Les deux départements de la première catégorie, qu'on peut considérer comme hors cadres, sont le Nord et la Seine, nomment : le Nord, 8 et la Seine, 10 sénateurs. A eux seuls, ils forment plus du septième de la population française, et leur représentation au Sénat ne constitue même pas la seizième partie de cette Assemblée. Leur augmentation dans les trente années qui précèdent équivaut à 80 % de l'accroissement global de la France, et cela n'accroît pas d'une unité le nombre de leurs sièges sénatoriaux. Nous n'ignorons pas que ces départements, comme du reste tous les autres (sauf ceux qui élisent 2 sénateurs), ont bénéficié de l'extinction successive des inamovibles, mais la répartition des sièges a été effectuée en 1884 et sur les chiffres du dénombrement de 1881.

Parmi les départements de la seconde catégorie, ceux qui nomment 5 sénateurs, plusieurs déjà ont diminué : les Côtes-du-Nord, l'Ille-et-Vilaine, la Saône-et-Loire et l'accroissement se concentre surtout sur le Pas-de-Calais, le Rhône et le Finistère. Entre le Pas-de-Calais, d'une part, et, d'autre part, les départements des Côtes-du-Nord et de Saône-et-Loire, il y a aujourd'hui une différence de plus de 450.000 unités et toujours leur représentation sénatoriale reste la même et peut, aux termes de la Constitution, le rester indéfiniment.

Avec les départements qui nomment quatre sénateurs, la baisse s'accuse encore plus. L'accroissement est limité à trois de ces départements sur douze : Bouches-du-Rhône, Seine-et-Oise et Morbihan. Les deux premiers ont augmenté chacun de plus de 200.000 unités et sont aujourd'hui plus peuplés que six des dix départements qui élisent 5 sénateurs. Quant aux départements de cette catégorie qui sont en diminution, celle-ci est particulièrement sensible dans le Puy-de-Dôme (— 40.000), la Haute-Garonne (— 46.000), la Manche (— 50.000), la Dordogne (— 58.000).

Les départements qui disposent de trois sièges au Sénat sont les plus nombreux (52) : leurs mandataires forment ainsi la majorité sénatoriale (156). Les départements qu'ils représentent constituent 43,30 % de la population française actuelle, mais leur part dans le total du Sénat (sénateurs coloniaux exclus) est de 60 %. C'est dans les départements de cette catégorie que nous trouvons la plus forte diminution de

la population, près de 700.000 unités. Sur les cinquante-deux départements de ce groupe, onze seulement ont augmenté : Corse, Hérault, Indre-et-Loire, Marne, Meurthe-et-Moselle, Oise, Seine-et-Marne, Var, Vendée, Haute-Vienne, Vosges. L'accroissement se manifeste surtout dans la Meurthe-et-Moselle et la Marne. Ces deux départements, avec la Vendée et les Vosges, sont aujourd'hui plus peuplés que la Haute-Garonne, qui élit 4 sénateurs. Sans l'appoint des onze départements précités, la diminution des départements de cette catégorie atteindrait 1.040.000 habitants. Elle dépasse 40.000 dans huit départements : Eure, Haute-Marne, Ardèche, Calvados, Aveyron, Lot-et-Garonne, Mayenne et Nièvre ; elle est de 53.000 dans l'Yonne et de 59.000 dans le Gers, atteint près de 70.000 dans l'Orne et arrive à 74.000 dans le Lot. Ce dernier département est moins peuplé aujourd'hui que quatre des départements élisant 2 sénateurs.

Dans cette dernière catégorie, nous n'avons que dix départements et leur diminution globale paraît peu accusée (— 55.000 habitants). Mais, dans cette série, il n'y a que deux départements en augmentation : les Pyrénées-Orientales et les Alpes-Maritimes, surtout ce dernier département, dont la population est aujourd'hui supérieure à celle de trente-sept départements nommant trois sénateurs. — Quant au territoire de Belfort, presque aussi peuplé maintenant que les Hautes-Alpes, il ne peut toujours élire qu'un sénateur.

Paul MEURIOT.