



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 5 Août 2003

Diffusion restreinte
CDL-EL (2003) 6
Or. fr.

Etude N°250 / 2003

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LES SYSTEMES ELECTORAUX

**TABLEAU DE L'OFFRE
ET CRITERES DE CHOIX**

Rapport introductif
présenté par:

M. Christophe BROQUET (Expert, France)
M. Alain LANCELOT (Membre suppléant, France)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE –L’OFFRE DE MODES DE SCRUTIN	5
1. Catégorie 1 : Principes directeurs et procédures régissant l’expression des voix	6
1.1 Suffrage universel direct et indirect, élections à plusieurs degrés.....	6
a. Le système majoritaire	6
b. Le système proportionne	7
c. Les systèmes mixtes	7
1.2 Les circonscriptions.....	8
a. Les cercles personnels.....	8
b. Les circonscriptions territoriales	8
c. L’existence de plusieurs niveaux de circonscriptions	9
1.3 Les modes d’expression des suffrages	10
a. Les modes de scrutin « catégoriques ».....	10
b. Les modes de scrutin ordinaux.....	10
1.4 Le nombre de tours de scrutin	12
a. Les scrutins à un tour	12
b. Les scrutins à deux tours	13
2. Comptabilisation des voix et répartition des sièges	14
2.1 Répartition des sièges entre les circonscriptions	14
2.2 Répartition des sièges entre les formations politiques	15
a. La répartition des sièges dans les systèmes majoritaires.....	15
b. La répartition des sièges dans les systèmes proportionnels	16
- Première phase de répartition – Le quotient électoral.....	16
- Seconde phase de répartition – La répartition des sièges et des suffrages exprimés restants	18
- Répartir les sièges en une seule opération – Les méthodes par diviseurs	19

c.	Quelques modes particuliers de comptabilisation des voix et de répartition des sièges	20
d.	Les seuils et les primes	21
2.3	L'attribution des sièges à l'intérieur des listes	23
a.	Modes d'expression et répartition	23
b.	Les circonscriptions de présentation	23
2.4	Quelques exemples de modes de scrutin passés ou présents	25
DEUXIEME PARTIE – CRITERES ET ENJEUX DU CHOIX D'UN MODE DE SCRUTIN		30
1. Les trois grandes fonctions d'un mode de scrutin.....		30
1.1	La représentation	30
1.2	La sélection.....	31
1.3	L'investiture	32
2. Les trois modèles historiques de la fonctionnalité des systèmes électoraux.....		34
2.1	Le modèle élitaire.....	34
2.2	Le modèle de la démocratie de masse.....	35
2.3	Le modèle de l'individuation consumériste	36
3. Les avantages et les difficultés des systèmes mixtes		37
3.1	La recherche du juste milieu	37
3.2	Inconvénients et difficultés	38
4. Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes		39
4.1	Le repérage initial de la nature et du degré de segmentation	39
4.2	Le choix d'un modèle de citoyenneté	39
4.3	Le choix d'un système de gouvernance démocratique.....	40
5. Tableau récapitulatif des trois modèles historiques		42
EN GUISE DE CONCLUSION		41

INTRODUCTION

1. Dans toute cité politique dont la dimension exige une certaine « division du travail » entre gouvernés et gouvernants, le système représentatif est au cœur de la formule démocratique. Et le système électoral, souvent désigné comme mode de scrutin, est au cœur de ce cœur puisque c'est à lui que revient de traduire la volonté du peuple souverain dans la désignation de représentants légitimes responsables devant lui.

2. Or, de façon plutôt paradoxale, la question des modes de scrutin, qui devrait mobiliser l'attention de tous les électoralistes, n'intéresse généralement, quoique d'une façon très intense sinon monomaniaque, qu'une poignée de spécialistes qui deviennent vite des zéloteurs forcenés ou des adversaires irréductibles de la représentation proportionnelle, laissant les autres de marbre ou même quelque peu méprisants.

3. Ce paradoxe s'explique sans doute pour une grande part en effet par l'aspect nécessairement amoral, et pour certains immoral, des modes de scrutin qui évoque la « cuisine politicienne » et dépare fâcheusement la pureté des immortels principes de la souveraineté populaire, de l'expression de la volonté générale et de la légitimité des autorités électives. Il faut faire autant de place à l'histoire et à la sociologie qu'à la philosophie et au droit public pour admettre avec Mosca que, lorsque nous disons que les électeurs élisent leurs députés, nous nous trompons de perspective : « la vérité est que le député se fait élire par ses électeurs ». Et le choix d'un mode de scrutin fait à coup sûr partie de l'arsenal de toute entreprise politique qui désire « faire élire » ses députés afin que l'assemblée soit la plus conforme à ses attentes et à ses intérêts.

4. Or force est de reconnaître que la panoplie des systèmes que les spécialistes offrent aux praticiens a de quoi faire rêver ceux-ci. Cette offre n'est pas seulement d'une richesse confondante, elle permet surtout d'obtenir à peu près n'importe quel résultat, comme si le vote de l'électeur comptait moins en fin de compte que la subtilité du législateur électoral. Nous l'avons nous-même montré (Commentaire, n° 73, 1996) à partir de simulations effectuées sur les résultats d'une région française en appliquant 41 modalités plus ou moins différentes de modes de scrutin. Suivant le système retenu, le nombre des élus de droite modérée, pour 57 sièges à pourvoir, passait de 18 à 57 et celui des socialistes de 4 à 30 !

5. Un facteur aussi « prédictif » des résultats d'une élection vaut bien qu'on lui prête attention. Tel est l'objet de ce rapport introductif qui tentera, dans la première partie, due à Christophe Broquet, de mettre un peu d'ordre dans l'offre pléthorique des modes de scrutin, et dans la seconde, due à Alain Lancelot, de dégager les principaux critères qui permettent de choisir entre ces différents systèmes en fonction des quelques enjeux fondamentaux que chacun d'eux prend en compte à sa façon.

PREMIERE PARTIE – L’OFFRE DE MODES DE SCRUTIN

6. Il n'existe pas de classification prédéfinie et uniforme des modes de scrutin ou systèmes électoraux. Généralement ces derniers sont divisés en trois grands types : les modes de scrutin majoritaires, proportionnels et mixtes. Or à l'intérieur de ces grands types, on constate un nombre pratiquement illimité de modes de scrutin. Rien que pour les scrutins majoritaires, Frédéric Bon¹ en comptabilisait ainsi pas moins de quatre-vingt sortes en ne tenant compte que de des critères généraux (nombre de tours, types de recensement des votes et de circonscriptions). Aussi, afin de mieux rendre compte des diverses formes possibles que peuvent revêtir les systèmes électoraux, ce rapport s'attachera à dégager les principales composantes des modes de scrutin.

7. La définition des systèmes électoraux comme « *l'ensemble des règles de procédure régissant l'expression des voix émises lors d'une élection et leur conversion en sièges*² », nous permet tout d'abord de classer ces composantes en deux catégories principales : la première catégorie rassemble les éléments ayant trait à l'organisation, le déroulement et le processus de l'élection ; la seconde catégorie regroupe les règles liées à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges.

8. La première catégorie concerne les règles encadrant l'électeur dans l'exercice de son droit de vote. En ce qui concerne ce domaine, les modes de scrutin doivent répondre à cinq questions, auxquelles plusieurs réponses peuvent être apportées :

- Quels sont les électeurs que l'on souhaite convoquer aux urnes et donc quel est le type de suffrages à retenir ? Suffrage universel direct, suffrage universel indirect ou élections à plusieurs niveaux ?
- Quel est le principe directeur du scrutin ? Envisage-t-on de privilégier le principe majoritaire, la proportionnelle ou d'opter pour des formules « mixtes » ?
- Comment répartir les électeurs au sein de circonscriptions ?
- Quel mode d'expression sera mis à disposition des électeurs ? Nous distinguerons alors entre des modes de scrutin « catégoriques » (l'électeur se voit demander d'effectuer un choix absolu en indiquant sa préférence pour un parti ou une tendance politique à l'exclusion de tous les autres) et des modes de scrutin « ordinaux » (l'électeur peut nuancer son choix).
- Combien de fois l'électeur devra-t-il se rendre aux urnes ? Le choix doit alors se porter sur le nombre de tours de scrutin.

9. La seconde catégorie de règles a trait à la comptabilisation des voix et à la répartition des sièges. Quatre éléments sont alors à prendre en considération :

¹ BON, Frédéric, *Les élections en France. Histoire et sociologie*, Paris, Seuil, 1978, p. 88-90

² GARRONE, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, Faculté de Droit de Genève, 1991, Bâle – Francfort sur le Main, Helbing & Lichtenhahn, Collection genevoise, p. 11

- la répartition des sièges entre les circonscriptions
- le choix de la méthode d'attribution des sièges entre les listes
- la mise en place de seuils pour l'accès aux mandats et de primes visant à assurer aux assemblées élues à la proportionnelle des majorités de gouvernement
- la répartition des sièges à l'intérieur des listes.

1. CATÉGORIE 1 : PRINCIPES DIRECTEURS ET PROCÉDURES RÉGISSANT L'EXPRESSION DES VOIX

1.1 SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT ET INDIRECT, ÉLECTIONS À PLUSIEURS DEGRÉS

10. Avant d'examiner les différents éléments constitutifs des modes de scrutin, il convient de définir quel type de suffrage on souhaite adopter. Dans les régimes démocratiques, trois types de suffrages sont offerts aux législateurs : le suffrage universel direct, le suffrage universel indirect et les élections à plusieurs degrés.

- le suffrage universel direct : il s'agit du « *système par lequel chaque citoyen, à l'exception de ceux qui en sont exclus par la loi, peut prendre directement part au scrutin et élire ses représentants sans passer par des intermédiaires.*³ » Ce type de suffrage est pratiqué dans la quasi-totalité des démocraties pour l'élection des représentants aux chambres basses.
- le suffrage universel indirect : les élus sont désignés par des notables, qui peuvent eux-mêmes être des élus. Toutefois à la différence des grands électeurs, ces notables n'ont pas été élus dans cette intention.
- Les élections à plusieurs degrés : les représentants sont désignés par de grands électeurs, qui ont été élus à cet effet. Aujourd'hui, ce type de suffrage n'est plus utilisé pour l'élection de représentants dans les chambres basses, mais le Président des Etats-Unis est élu par ce système des grands électeurs.

Scrutins majoritaires, proportionnels et « mixtes ».

11. Chaque mode de scrutin obéit à un principe directeur. Celui-ci oscille entre deux pôles : le système électoral majoritaire et le système électoral proportionnel. Les modes de scrutin mixtes ou intermédiaires se situent entre ces deux extrêmes.

a. LE SYSTÈME MAJORITAIRE :

12. Dans le système majoritaire, est déclaré(e) élu(e) le candidat ou la liste de candidats qui a obtenu, lors du tour de scrutin décisif, la majorité des voix. Il s'agit du régime le plus conforme à la tradition culturelle européenne. Il est également le seul système possible lorsqu'il n'y a qu'un

³ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Systèmes électoraux. Etude comparative mondiale*. Genève, 1993, p. 3

siège à pourvoir par circonscription. L'un des effets du scrutin majoritaire est de permettre la constitution de majorités de gouvernement claires.

13. Le scrutin majoritaire peut revêtir plusieurs formes en fonction de ce que l'on entend par « majorité des voix ». Trois cas peuvent être distingués :

- ◆ La majorité relative (ou simple) : le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix lors du tour de scrutin décisif (celui auquel a lieu l'élection) est proclamé élu.
- ◆ La majorité absolue : elle est définie comme la moitié plus un des suffrages exprimés.
- ◆ La majorité qualifiée (ou renforcée) : elle correspond à une majorité plus forte que la moitié plus un des suffrages exprimés (majorité équivalant aux deux tiers ou aux trois cinquièmes des suffrages exprimés par exemple). Ce type de majorité est peu utilisé dans les élections au suffrage universel direct.

b. LE SYSTÈME PROPORTIONNEL :

14. Le système proportionnel peut se définir par son objectif qui est de s'approcher « d'une transposition proportionnelle des voix en mandats ⁴ ». A ce jour, trois pays ont opté pour la représentation proportionnelle intégrale : Israël, les Pays-Bas et le Paraguay.

15. La proportionnelle est généralement considérée comme le système le plus « juste » car il tend vers une représentation plus fidèle des différentes forces politiques. Cependant, l'inconvénient de ce système est qu'il favorise la fragmentation de l'offre électorale et par conséquent rend plus difficile la constitution de majorités stables dans les assemblées. Les élections législatives polonaises de juin 1993 en témoignent : 29 partis sont représentés à la Chambre basse (460 membres au total), mais aucun n'a obtenu plus de 12,3% des sièges.

16. Mentionnons enfin que l'adoption du principe proportionnel n'est pas automatiquement synonyme de scrutin de liste. Ce système peut effectivement, quoique très rarement, être utilisé dans le cadre de candidatures individuelles.

c. LES SYSTÈMES MIXTES :

17. Les systèmes mixtes ou intermédiaires sont le résultat de combinaisons entre les systèmes majoritaires et proportionnels. Leur objectif est de rassembler les avantages des deux systèmes à savoir dégager des majorités de gouvernement, assurer une représentation optimale des diverses tendances politiques et maintenir le lien entre électeurs et élus. Si ces modes de scrutin ont longtemps été considérés comme des « anomalies institutionnelles exprimant une civilisation politique inférieure ⁵ », ils tendent aujourd'hui à être adoptés par de plus en plus de pays, en particulier par ceux ayant subi de profondes transformations politiques (Grèce, Portugal, Espagne, pays de l'ancien bloc communiste, Italie et Japon).

18. Les principales combinaisons envisagées par les législateurs sont les suivantes⁶ :

⁴ NOHLEN, Dieter (dir.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane : ein Handbuch. Band I : Europa*, Berlin, 1969, p. 33

⁵ « La règle électorale », intervention de Thanassis Diamantopoulos lors du VIIème congrès de l'Association française de science politique.

⁶ Pour des raisons de clarté, nous avons également indiqué des combinaisons mettant en jeu des variables liées à la répartition des sièges.

- ◆ L'application du scrutin majoritaire dans certaines circonscriptions et de la proportionnelle dans les autres circonscriptions.
- ◆ L'utilisation du système majoritaire pour les candidats ou les listes ayant obtenu la majorité absolue (ou qualifiée) et la répartition des sièges restants à la proportionnelle.
- ◆ Dans une même circonscription, l'application du système majoritaire pour un nombre prédéfini de sièges et le recours à la proportionnelle pour les autres.
- ◆ L'application soit du système majoritaire, soit de la proportionnelle en fonction de la taille de la circonscription.
- ◆ L'utilisation de la proportionnelle pour compenser les effets induits par le scrutin majoritaire. Parmi ces systèmes, on peut citer la « représentation personnelle personnalisée » en Allemagne fédérale ou encore la loi électorale de 1994 en Italie.

1.2 LES CIRCONSCRIPTIONS

19. La troisième variable constitutive des modes de scrutin est « l'unité dans laquelle les votes se transforment en sièges⁷ », c'est-à-dire la circonscription. Celle-ci peut avoir des fondements sociaux (« cercles personnels⁸ ») ou territoriaux (circonscriptions territoriales).

a. LES CERCLES PERSONNELS :

20. Si les élections organisées dans le cadre de cercles personnels étaient fréquentes dans le passé, peu de pays pratiquent encore une telle répartition des électeurs. Plusieurs critères ont été utilisés comme la classe sociale, le revenu, la profession ou encore l'appartenance à un groupe ethnique. Certains auteurs ont également proposé d'autres divisions : la constitution de groupes d'opinion, de classes d'âge ou la possibilité pour les électeurs de déterminer eux-mêmes leur cercle personnel d'appartenance.

b. LES CIRCONSCRIPTIONS TERRITORIALES

21. Les circonscriptions territoriales sont le principal mode de répartition des électeurs. Elles peuvent être calquées sur des divisions administratives préexistantes (Etats membres d'Etats fédéraux, provinces, départements) ou avoir été créées ex nihilo par le législateur pour une élection (circonscriptions législatives et interrégionales en France par exemple).

22. On distingue deux types de circonscriptions territoriales :

- Les circonscriptions uninominales (un siège en jeu par circonscription) sont aujourd'hui les plus répandues, en particulier dans les pays anglo-saxons. Il est possible de recourir à ces dernières pour des scrutins ayant un principe directeur majoritaire. En revanche, elles sont inconcevables dans le cadre de la proportionnelle pure.

⁷ RAE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1967, p. 19

⁸ GARRONE, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, p. 124

- Les circonscriptions plurinominales (plusieurs sièges en jeu par circonscription) sont compatibles aussi bien avec le scrutin majoritaire que la proportionnelle. Au scrutin majoritaire, elles ne sont pratiquement plus utilisées en Europe que pour les élections locales. En dehors du vieux continent, les circonscriptions plurinominales sont fréquentes pour l'élection des parlements nationaux.

23. Déterminer les limites des circonscriptions est une étape capitale dans le processus électoral, car des inégalités de représentation « structurelles⁹ » fortes en découlent. Trois facteurs peuvent être à l'origine de ces disparités : l'évolution démographique, le gerrymandering et le « gerrymandering naturel ».

- L'évolution démographique différenciée des territoires rend nécessaire un redécoupage régulier des circonscriptions. L'absence de redécoupage défavorise les circonscriptions les plus dynamiques démographiquement (les milieux urbains) par rapport à celles où la population augmente peu (les milieux ruraux).
- Le gerrymandering consiste dans un habile découpage s'appuyant sur les résultats électoraux précédents et visant à favoriser la représentation du parti au pouvoir. Deux cas de figures peuvent alors se présenter : soit la minorité est volontairement regroupée dans quelques circonscriptions où elle est fortement majoritaire tandis que la majorité ne la devance que très légèrement dans un nombre plus élevé de circonscriptions ; soit le découpage fait en sorte que la minorité ne puisse obtenir la majorité dans aucune circonscription. Pour éviter cela, il est absolument nécessaire que le découpage électoral soit effectué par un organe indépendant et politiquement neutre.
- Enfin, il existe ce que Maurice Duverger appelle « le gerrymandering naturel ». A la différence du gerrymandering, il ne résulte pas d'un découpage délibérément orienté. Il peut en effet s'avérer qu'une catégorie de population soit fortement concentrée dans quelques circonscriptions, alors qu'une autre soit très faiblement majoritaire dans de nombreuses circonscriptions.

c. L'EXISTENCE DE PLUSIEURS NIVEAUX DE CIRCONSCRIPTIONS

24. Lors d'une élection, plusieurs niveaux de circonscriptions cohabitent parfois. Le mode d'expression ou le principe directeur peuvent ainsi varier en fonction de la taille des circonscriptions. Pour les élections américaines à la Chambre des représentants, on applique le scrutin majoritaire uninominal dans les petites circonscriptions et le système plurinominal majoritaire dans les circonscriptions de taille plus importante. Plusieurs circonscriptions peuvent également se superposer les unes aux autres. Dans les scrutins mixtes, nous avons quelquefois l'élection des représentants sur deux niveaux de circonscription. Au Mexique par exemple, sur les 500 représentants que compte la Chambre des députés, 300 sont élus au scrutin majoritaire uninominal à un tour et 200 selon un système de représentation proportionnelle régionale à listes bloquées dans des circonscriptions plurinominales. En Corée du Sud, la moitié des députés est désignée dans des circonscriptions uninominales, l'autre moitié étant élue à la proportionnelle au

⁹ DUVERGER, Maurice, « Esquisse d'une théorie générale des inégalités de représentation » in COTTERET, EMERI, LALUMIERE, *Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960*, p. VI

niveau de circonscriptions nationales. L'utilisation conjointe de cercles personnels et de circonscriptions territoriales est aussi possible. Elle permet d'assurer la représentation de certaines minorités, comme c'est le cas en Nouvelle Zélande pour l'élection de la Chambre des Représentants (93 circonscriptions territoriales et 4 circonscriptions réservées à la minorité maorie).

1.3 LES MODES D'EXPRESSION DES SUFFRAGES :

25. Lors d'un vote, tout électeur est amené à faire un choix et l'une des fonctions des modes de scrutin est d'encadrer l'expression de celui-ci. Or, à partir du choix qui est demandé à l'électeur, on peut effectuer une distinction entre les modes de scrutin « catégoriques » qui contraignent l'électeur à un choix absolu et les modes de scrutin « ordinaux » où l'électeur peut nuancer son choix. Précisons immédiatement que cette variable d'analyse n'a pas d'impact direct sur la fragmentation du système partisan et des assemblées élues¹⁰.

a. LES MODES DE SCRUTIN « CATÉGORIQUES » :

26. Les modes de scrutin « catégoriques » obligent l'électeur à indiquer une préférence pour un parti, une liste ou un candidat à l'exception de tous les autres. Ils sont utilisés aussi bien dans les systèmes majoritaires que dans les élections à la proportionnelle. Quels en sont maintenant les différents types ?

27. Le mode de scrutin uninominal : il correspond à une élection où un seul siège par circonscription est à pourvoir et où l'électeur ne dispose que d'une seule voix. Il n'est donc applicable que dans cadre du principe de l'élection majoritaire ou les systèmes mixtes.

28. Le vote unique non transférable¹¹ : quel que soit le nombre de siège à pourvoir, chaque électeur dispose d'une seule voix. Les candidats arrivés en tête sont élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir. Ce système est considéré comme le plus « juste » des scrutins non-proportionnels, car il permet une forte proportionnalité entre les voix et les sièges.

29. La liste bloquée : elle oblige l'électeur à choisir une liste dans son entier. Elle est généralement utilisée dans le cadre d'un scrutin proportionnel mais son application est possible dans les systèmes majoritaires et mixtes. Dans le cadre du système proportionnel, les candidats inscrits sur les listes bloquées sont élus dans l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes.

b. LES MODES DE SCRUTIN ORDINAUX :

30. Les modes de scrutin « ordinaux » permettent aux électeurs d'exprimer un choix plus complexe. Par exemple, ils peuvent classer les partis par ordre de préférence ou encore opérer des sélections entre les listes ou les candidats qui leur sont proposés. Principalement utilisés dans le cadre de la proportionnelle, les modes de scrutin « ordinaux » sont parfois mis en place dans les systèmes majoritaires. Au total, on relève neuf types de scrutin « ordinaux » :

¹⁰ Cf. RAE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1967, p. 126-129

¹¹ Ce système est en fait un cas particulier du vote limité (cf. infra par. 38-40). Il a été proposé pour la première fois en 1793 par Condorcet pour l'élection des jurés.

31. Le vote de préférence : ce type de scrutin n'est possible que dans le cadre de scrutins de listes à la proportionnelle. Il permet à l'électeur de marquer sa préférence pour un ou plusieurs candidats figurant sur les listes en compétition. Il ne s'agit cependant pas d'un classement des candidats à l'intérieur des listes mais seulement de l'indication d'une préférence pour tel ou tel candidat¹². Le nombre de votes de préférence à disposition de l'électeur est limité.

32. Le « latoisage »¹³ ou « vote négatif »¹⁴ : à l'inverse du vote de préférence, l'électeur peut biffer un ou plusieurs candidats de la liste, de manière à signifier pour quel candidat il ne souhaite pas voter. Le « vote négatif » se distingue du panachage par le fait que l'électeur n'indique pas le(s) nom(s) d'un autre(s) candidat(s) en remplacement du ou des candidat(s) biffé(s).

33. Le vote cumulatif : les électeurs peuvent accorder deux voix - ou plus - à un même candidat. En pratique, l'électeur dispose donc d'un capital de voix égal au nombre de sièges à pourvoir et dont il peut se servir pour marquer sa préférence. Les candidats arrivés en tête sont élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir. Utilisé dans le cadre du système majoritaire¹⁵, le vote cumulatif tend artificiellement à accentuer la représentation des minorités importantes. L'inconvénient de ce système est qu'il peut conduire à la défaite de la majorité si les bulletins se portent trop massivement vers l'un de ses candidats. Notons enfin que le vote cumulatif peut être combiné avec le vote limité.

34. Le vote gradué : il offre aux électeurs la possibilité de classer les candidats en lice par ordre de préférence. Pour cela, les électeurs disposent d'un certain nombre de voix qu'ils répartissent entre les différents candidats pour lesquels ils souhaitent voter. A chaque position correspond un nombre de voix déterminé par le législateur. C'est en cela qu'il diffère du vote cumulatif. Ajoutons que le nombre de candidats pour lesquels l'électeur peut exprimer sa préférence peut être limité.

35. Le panachage : l'électeur peut modifier une liste établie par un parti et y faire figurer des candidats d'autres listes. Le panachage est rarement autorisé dans le cadre des scrutins proportionnels.

36. La liste blanche : l'électeur construit lui-même sa liste en faisant figurer les candidats qu'il souhaite mais déjà présents sur d'autres listes.

37. La liste totalement libre : l'électeur construit lui-même sa liste. Il peut y faire figurer les personnes de son choix, candidates ou non à l'élection. Les candidats qui obtiennent le plus de voix sont déclarés élus. Les scrutins majoritaires plurinominaux appartiennent à cette catégorie. Les candidats se présentent en effet à titre indépendant et l'électeur indique le nom de ceux qu'il souhaite voir élus.

¹² Pour la comptabilisation des votes de préférence et leur rôle dans l'attribution des sièges, cf. infra par.74-76

¹³ BATTELLI, Maurice, Les systèmes électoraux, in *Les doctrines politiques et le système électoral en Suisse*, Genève, 1950, p. 111

¹⁴ SCHEPIS, Giovanni, *I sistemi elettorali. Teoria-tecnica-legislazioni positive*, Empoli, 1955, p. 187

¹⁵ L'utilisation de ce mode de scrutin dans le cadre de la proportionnelle, quoique moins fréquente, est autorisée en Suisse et au Luxembourg.

38. Le vote limité : l'électeur dispose de moins de voix que de sièges à pourvoir et le cumul de ses voix n'est pas autorisé. Les candidats arrivés en tête sont élus au prorata du nombre de sièges à pourvoir.

39. L'utilisation du vote limité dans un système proportionnel de liste est rarissime. Une seule occurrence : la Finlande entre 1906 et 1935. En revanche, dans le cadre d'un système majoritaire, son emploi est un peu plus fréquent. Il est ainsi utilisé pour l'élection du Sénat espagnol.

40. Ce mode d'expression a pour avantage d'assurer une certaine représentation des minorités dans les scrutins majoritaires. Pourquoi ? En fait, le parti susceptible d'obtenir la majorité n'a pas intérêt à présenter autant de candidats que de sièges à pourvoir, car alors par le jeu de la dispersion des voix, il n'est plus assuré d'obtenir la majorité. Stratégiquement, il est donc contraint de présenter autant de candidats que l'électeur dispose de voix afin d'optimiser ses chances de remporter la majorité. Cela permet donc aux partis minoritaires d'être représentés.

41. Les systèmes de vote éventuel : l'électeur ne dispose que d'une seule voix dans cette catégorie de modes d'expression. Sur son bulletin de vote, il est invité à classer par ordre de préférence l'ensemble des candidats de sa circonscription. Lors du décompte, sa voix reviendra dans un premier temps au candidat qui a sa première préférence. Cette voix pourra, par la suite être reportée sur le candidat placé en deuxième préférence, en troisième préférence et ainsi de suite. L'objectif recherché par ce mode d'expression est de permettre aux électeurs de nuancer leur choix tout évitant la déperdition des voix accordées à des candidats qui ne seraient pas élus ou qui auraient déjà un nombre de suffrages suffisant pour être déclaré élu. En pratique, ce type de mode d'expression a toujours été utilisé dans des cas de candidatures individuelles. Cependant, on pourrait en théorie l'appliquer à des scrutins de listes à condition que celles-ci soient bloquées. Notons également que ces systèmes de vote éventuel ne sont utilisés que dans le cadre de scrutins à un tour.

42. On distingue généralement deux types de vote éventuel qui sont fonction du principe directeur adopté pour l'élection. Dans un cadre majoritaire, le vote éventuel est appelé vote alternatif. Dans le cadre de la proportionnelle, il porte le nom de vote unique transférable. La différence entre ces deux systèmes n'intervient que lors de la répartition des sièges et n'a pas d'impact sur le mode d'expression offert à l'électeur¹⁶.

1.5 LE NOMBRE DE TOURS DE SCRUTIN

43. Une autre variable intervenant dans la constitution des systèmes électoraux est le nombre de tours de scrutin. La plupart des modes de scrutin sont soit à un tour, soit à deux tours, mais il existe également des systèmes à n tours.

a. Les scrutins à un tour : ils peuvent être appliqués pour la proportionnelle mais aussi dans le cadre des systèmes à majorité relative. Ce type de scrutin conduit généralement à une bipolarisation de la vie politique (Loi de Duverger) ou tout au moins à la conclusion d'accords préélectorales entre grands et petits partis. De plus, le choix d'un scrutin à un tour implique presque systématiquement l'amplification de la domination du parti majoritaire en voix et une sous-représentation des autres partis dans les assemblées. Cette tendance est plus marquée encore quand le scrutin est plurinominal.

¹⁶ Par conséquent, les deux systèmes (vote alternatif et vote unique transférable) seront analysés séparément dans la seconde section de cette partie.

Par ailleurs, dans la configuration d'un scrutin majoritaire uninominal où deux partis sont sensiblement de force égale (bipartisme), la répartition en sièges est proche du cube (loi du Cube¹⁷). Nous avons alors :

$$\frac{S1}{S2} = \left(\frac{V1}{V2} \right)^3$$

où S1 = nombre de sièges obtenus par le parti 1, S2 = nombre de sièges obtenus par le parti 2
V1 = nombre de voix obtenues par le parti 1, et V2 = nombre de voix obtenues par le parti 2.

Précisons néanmoins que cette règle admet de nombreuses exceptions. Deux conditions sont d'ailleurs à remplir pour que cette loi soit vérifiée : toutes les circonscriptions doivent être sensiblement égales et l'écart de voix entre majorité et minorité doit être à peu près identique dans toutes les circonscriptions. La loi du Cube ne saurait donc fournir qu'une indication imparfaite sur la composition possible des assemblées.

b. Les scrutins à deux tours : on recourt habituellement à un second tour de scrutin lorsque le candidat ou la liste arrivé(e) en tête n'a pas obtenu la majorité absolue¹⁸ lors du premier tour et que ce type de majorité était nécessaire pour être déclaré(e) élu au premier tour. Il est donc intimement lié au principe directeur majoritaire.

44. Afin de garantir une certaine représentativité des élus, un quorum est souvent nécessaire pour valider une élection dès le premier tour de scrutin ou même au second. Ce quorum peut prendre deux formes : un score minimal par rapport aux inscrits pour le candidat arrivé en tête ou la réalisation d'un certain taux de participation. En France, pour l'élection des députés par exemple, un candidat ne peut être déclaré élu au premier tour que s'il a obtenu les voix d'au moins 25% des électeurs inscrits. En Lituanie, c'est un taux de participation de 40% qui est nécessaire à la validation d'une élection législative. A cela s'ajoutent fréquemment des conditions visant à restreindre le nombre de candidats au second tour. Des seuils peuvent ainsi être mis en place de manière à n'autoriser la participation qu'aux candidats ou aux listes ayant réalisé un score minimum. Pour les élections législatives et régionales en France, les seuils sont respectivement de 12,5% des électeurs inscrits et de 10% des suffrages exprimés. La participation au second tour peut également être réservée aux deux candidats ou aux deux listes arrivé(e)s en tête au premier tour. Cette restriction à deux candidats pour le second tour est encore utilisée en France, au Portugal, en Autriche, en Pologne, au Brésil et au Pérou pour l'élection du Président de la République ainsi qu'en Ukraine pour l'élection des membres du Parlement. Autrefois, elle était employée pour l'élection du Reichstag dans l'Allemagne impériale, ainsi qu'en Autriche et en Italie avant 1918.

¹⁷ DUVERGER, Maurice (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahier de la FNSP, n°16, Paris, 1950 ; M.G. KENDALL, A. STUART, « The law of cubic proportions in election results », in *British journal of sociology*, 1, 1950, p. 183-197

¹⁸ Il existe cependant quelques systèmes dans lesquels une majorité relative suffit pour être élu au premier tour à condition qu'un certain quorum soit respecté. C'est le cas dans le canton de Genève pour les élections au Conseil d'Etat ou au Conseil des Etats, où une majorité relative permet à un candidat d'être déclaré élu sous réserve d'avoir atteint le tiers des suffrages exprimés.

45. Lors du second tour de scrutin, seule une majorité relative est nécessaire pour qu'un candidat ou une liste soit déclaré(e) élu(e).

46. Dans les scrutins uninominaux, le choix d'une élection à deux tours a pour principal effet de favoriser les coalitions entre les partis : « L'influence du scrutin uninominal à deux tours sur les stratégies des partis politiques peut dépendre aussi fortement de ses alliances que de son nombre de suffrages¹⁹ ». La logique prêtée à ce type de scrutin veut en effet qu'au premier tour, chaque parti fasse le compte des forces en présence. Au second tour, ces mêmes partis apportent leur soutien aux candidats les mieux placés pour l'emporter et pour défendre leurs idées. Ce soutien peut revêtir deux formes : le désistement ou la fusion de liste (sous réserve de son autorisation et du franchissement des seuils en vigueur). Précisons enfin que si les alliances ne sont possibles que dans un seul camp – du fait notamment d'un poids important de partis extrêmes ou hors du jeu des alliances avec les partis de gouvernement –, les inégalités de représentation peuvent s'avérer particulièrement fortes.

47. Les scrutins à n tours : peu utilisé aujourd'hui, ce mode de scrutin ne peut se concevoir que dans l'exigence d'une majorité absolue. Le principe de ce système est simple : on procède à autant de tours de scrutin qu'il est nécessaire pour pouvoir déclarer élu un des candidats ou une des listes. Parfois, les candidats les plus mal placés sont écartés entre les divers tours de scrutin, mais cette élimination n'est pas systématique. Les scrutins à n tours apparaissent peu compatibles avec les élections à bulletin secret. En effet pour des raisons pratiques, il est difficilement envisageable de convoquer à plus de deux ou trois reprises l'ensemble des électeurs. Ils ne sont donc employés que dans les votes effectués par des assemblées restreintes.

2. COMPTABILISATION DES VOIX ET REPARTITION DES SIEGES

2.1 RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES CIRCONSCRIPTIONS

48. Avant d'étudier l'attribution des sièges entre les différentes formations politiques, attardons-nous quelques instants sur la répartition des sièges entre les circonscriptions. Le nombre de sièges doit approximativement être proportionnel soit à la population de la circonscription, soit au nombre des nationaux – mineurs compris –, soit au nombre des électeurs, soit au nombre des votants. Dans les deux derniers cas, la répartition ne peut intervenir qu'au soir de l'élection. Il existe cependant des exemples de répartitions « non-proportionnelles ». C'est le cas notamment du Sénat américain et du Conseil des Etats suisse, où tous les Etats ou tous les cantons disposent de deux représentants, quelles que soient leurs populations. L'égalité entre les Etats ou entre les cantons est alors préférée à l'égalité entre les citoyens.

49. A cet impératif de proportionnalité, s'ajoutent fréquemment d'autres règles. Pour l'élection à la Chambre des représentants aux Etats-Unis par exemple, elles sont au nombre de cinq : 1) le nombre des représentants d'un Etat ne peut diminuer lorsque le total des représentants est en augmentation (paradoxe de l'Alabama), 2) seul le quotient détermine le nombre de sièges à attribuer (arrondi à l'entier inférieur ou supérieur), 3) tous les Etats sont soumis à la même méthode de répartition, 4) la méthode employée ne doit pas favoriser excessivement les petits Etats par rapport aux grands Etats, et vice versa, 5) chaque Etat doit recevoir au minimum un représentant. De même en France, lors de l'élaboration de la carte électorale de 1958, le principe

¹⁹ MARTIN, Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutins*, Montchrestien CLEFS Politique, 1997, p. 125

de proportionnalité était complété par l'obligation de donner à chaque département au moins deux députés.

50. C'est pour cette raison qu'un certain nombre de méthodes ont été imaginées afin de tenir compte de l'ensemble des règles. En voici les plus fréquentes :

- La méthode de Jefferson : elle est utilisée aujourd'hui pour la répartition des sièges sous le nom de « méthode de la plus forte moyenne », mais avait été inventée à l'origine pour la répartition des sièges entre les circonscriptions²⁰.
- La méthode de Webster : elle correspond à la méthode de Saint-Lagüe.
- La méthode d'Hamilton : il s'agit en fait de la méthode des plus forts restes. Ce mode de répartition présente l'inconvénient de ne pas empêcher les effets du paradoxe de l'Alabama.
- La méthode d'Huntington : on divise les suffrages exprimés obtenus par chaque liste par la suite de nombres suivants : $\sqrt{0 * 1}$, $\sqrt{1 * 2}$, $\sqrt{2 * 3}$, ..., $\sqrt{(n - 1) * n}$. Les sièges sont attribués de la même manière dans les méthodes par diviseurs²¹. Ce système donne arbitrairement au minimum un siège par circonscription, car le premier diviseur est 0. C'est ce système qui a été retenu aux Etats-Unis pour la Chambre des représentants. Notons que son application pour la répartition des sièges entre des partis est possible, à condition de
- supprimer la première division. On ne peut en effet accorder un siège à toutes les listes en compétition sans exception.

2.2 RÉPARTITION DES SIÈGES ENTRE LES FORMATIONS POLITIQUES

51. La comptabilisation des voix et la répartition des sièges entre les divers candidats (ou entre les tendances politiques) dépendent essentiellement du principe directeur adopté. Distinguons donc la répartition dans les scrutins majoritaires de celle des scrutins proportionnels²².

a. LA RÉPARTITION DES SIÈGES DANS LES SYSTÈMES MAJORITAIRES

52. Comme mentionné précédemment, le principe directeur majoritaire veut que le candidat ou la liste qui obtient la majorité requise²³ lors du tour de scrutin décisif obtienne la totalité des sièges d'une circonscription. Dans le cas des scrutins à un tour, c'est généralement la majorité relative qui est demandée. Dans les systèmes à la majorité absolue ou qualifiée, les scrutins sont le plus souvent à deux tours.

53. Toutefois, il existe un mode de scrutin à un tour permettant d'élire des représentants à la majorité absolue. Il s'agit du vote alternatif, dont le mode de comptabilisation des voix mérite toute notre attention, car il diffère sensiblement de celui des autres systèmes majoritaires. Pour

²⁰ Les trois modes de répartition suivants seront détaillés dans la suite du rapport.

²¹ Cf. infra par. 60.

²² Les systèmes mixtes ne font qu'emprunter à ces deux types de scrutin leur mode de répartition des sièges. Ils ne feront pas par conséquent l'objet d'une étude distincte dans cette partie.

²³ Cette majorité peut être relative, absolue ou qualifiée en fonction de ce qui a été préalablement décidé par le législateur.

expliquer ce mode de comptabilisation, nous distinguerons entre son application dans les circonscriptions uninominales (un seul siège à pourvoir) et plurinominales (plusieurs sièges à pourvoir).

- le vote alternatif uninominal : on comptabilise le nombre de premières préférences obtenues par chacun des candidats²⁴. Si l'un d'entre eux atteint la majorité absolue, il est élu. Dans le cas contraire, on élimine le candidat qui a obtenu le moins de premières préférences. On regarde alors les deuxièmes préférences inscrites sur les bulletins du candidat éliminé. Ces dernières deviennent alors les premières préférences. Le total des premières préférences est de nouveau effectué pour voir si l'un des candidats obtient la majorité absolue. Si tel n'était pas le cas, on élimine le candidat qui a le moins de voix et on reporte ses suffrages de la même manière que précédemment. On recommence l'opération autant de fois que nécessaire pour qu'un candidat obtienne la majorité absolue des suffrages exprimés.

L'avantage de ce mode de comptabilisation des voix est d'éviter qu'un candidat ne soit élu par hasard du fait de la dispersion de ses concurrents. Il offre également une plus grande représentativité de l'élu dans sa circonscription puisque les bulletins en faveur des petits candidats sont pris en compte par le jeu des reports. Ce mode de scrutin est utilisé en Australie pour l'élection à la Chambre des représentants et en Nouvelle-Zélande pour la Chambre de chacun des Etats fédérés, à l'exception de la Tasmanie.

- le vote alternatif plurinominal : le premier siège est attribué selon la même méthode que dans les circonscriptions uninominales. Pour l'attribution du second siège, les secondes préférences inscrites sur les bulletins du candidat élu deviennent les premières préférences. On effectue ensuite un nouveau décompte des premières préférences. En appliquant le même procédé que dans le vote alternatif uninominal, on désigne alors le second élu. L'ensemble de ces opérations est répété jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus.

54. Les suffrages des électeurs ayant accordé leur première préférence à un candidat élu sont pris en considération plusieurs fois. Cela a pour effet de permettre au parti majoritaire d'obtenir la quasi-totalité des sièges. C'est ainsi qu'en 1925 pour l'élection du Sénat australien²⁵, les travaillistes qui avaient pourtant réalisé 45% des suffrages exprimés n'ont obtenu aucun siège.

b. LA RÉPARTITION DES SIÈGES DANS LES SYSTÈMES PROPORTIONNELS

55. L'attribution des sièges dans les systèmes proportionnels nécessite généralement une double opération. La première répartition s'effectue par l'intermédiaire d'un quotient électoral. Cependant l'utilisation de ce quotient ne permet pas d'attribuer l'ensemble des sièges et de traiter tous les suffrages exprimés. Il faut donc recourir à une seconde phase visant à convertir ces suffrages restants en sièges.

PREMIÈRE PHASE DE LA RÉPARTITION : LE QUOTIENT ÉLECTORAL

56. Un quotient électoral ou nombre électoral est un diviseur qui permet d'établir le nombre de sièges à attribuer à chacune des listes. Au cours de cette première phase de la répartition, une liste obtient donc un nombre de sièges (S) égal au quotient - arrondi à l'entier supérieur - de son

²⁴ Cf. le mode d'expression offert à l'électeur analysé précédemment par. 41

²⁵ Le vote alternatif plurinominal a été employé pour l'élection du sénat australien entre 1919 et 1946.

nombre total de voix (V) par le nombre de voix nécessaires pour obtenir un siège (le quotient électoral, QE).

$$S = \frac{V}{QE}$$

57. Il existe deux grandes catégories de quotients électoraux : les quotients électoraux « fixes » et les quotients électoraux « variables ».

1) Le quotient électoral « fixe » ou nombre uniforme : il s'agit d'un nombre de voix fixé à l'avance par le législateur et identique pour toutes les circonscriptions. L'utilisation de ce quotient a pour conséquence que le nombre de sièges dans l'assemblée ne sera déterminé qu'au soir de l'élection. Celui-ci sera d'ailleurs fonction du taux de participation. De plus, l'adoption du quotient électoral « fixe » tend à exclure de la représentation un nombre important de suffrages,

en particulier ceux des petits partis. Par conséquent, seul le choix d'un quotient électoral relativement bas, associé à son application dans le cadre de circonscriptions de grande taille, peuvent permettre de limiter cette tendance. Ce type de quotient électoral n'a été utilisé que dans l'Allemagne de Weimar.

2) Le quotient électoral « variable » est déterminé au soir de l'élection. Il en existe plusieurs formes :

- Le quotient simple ou quotient de Hare : ce quotient est obtenu en divisant, dans chaque circonscription, le nombre total des suffrages exprimés (V) par le nombre de sièges à pourvoir (S).

$$\text{Quotient de Hare} = \frac{V}{S}$$

Dans la pratique, le quotient de Hare correspond au nombre maximum de voix nécessaires à un candidat pour être déclaré élu. L'inconvénient de ce système est donc de ne permettre l'attribution que d'un faible nombre de sièges lors de la première répartition. C'est d'ailleurs pour cette raison que d'autres quotients ont été élaborés de manière à attribuer le plus possible de sièges dès la première phase de la répartition.

- Le quotient Hagenbach-Bischoff : ce quotient est obtenu en divisant, dans chaque circonscription, le nombre total des suffrages exprimés (V) par le nombre de sièges (S) plus une unité.

$$\text{Quotient de Hagenbach-Bischoff} = \frac{V}{(S + 1)}$$

- Le quotient de Droop : ce quotient se calcule de la même manière que le quotient de Hagenbach-Bischoff, auquel on ajoute une unité.

$$\text{Quotient de Droop} = \frac{V}{(S + 1)} + 1$$

- Le quotient de Imperiali : ce quotient se calcule de la même manière que le quotient de Hagenbach-Bischoff, mais deux unités au lieu d'une sont ajoutées au diviseur.

$$\text{Quotient de Imperiali} = \frac{V}{(S + 2)}$$

- Le quotient double : il s'agit en quelque sorte de la combinaison entre le quotient électoral « fixe » et le quotient de Hare. Dans un premier temps, on fixe un premier quotient électoral qui correspond au nombre de voix minimal pour participer à la répartition des sièges. Dans un deuxième temps, on calcule un second quotient électoral en ne tenant compte que des suffrages exprimés obtenus par les listes ayant franchi la première étape. Le quotient double ne doit pas être confondu avec un seuil permettant la participation à la répartition des sièges. D'une part, ce quotient est exprimé en nombre de voix. D'autre part, il est identique quelle que soit la circonscription. Le quotient double est utilisé principalement en Amérique du Sud (Bolivie, Costa Rica, Equateur²⁶).

SECONDE PHASE : LA RÉPARTITION DES SIÈGES ET DES SUFFRAGES EXPRIMÉS RESTANTS

58. Il est rarement possible de répartir la totalité des sièges à l'aide des méthodes par quotient. A l'issue de la première répartition, il reste très souvent des voix non représentées et des sièges à attribuer. Aussi une seconde répartition doit être effectuée, selon l'une des méthodes suivantes :

- La méthode du plus fort reste : avec ce système, la liste ayant le plus grand nombre de suffrages exprimés non représentés à l'issue de la première répartition obtient un siège. L'opération est renouvelée jusqu'à ce que tous les sièges restés vacants à l'issue de la première répartition soient attribués.

Cette méthode est de loin l'une des plus favorables aux petites listes, ce qui tendrait à encourager les divisions. Par ailleurs, plus le nombre de sièges est réduit, plus ce système favorise les petites formations. La méthode du plus fort reste comporte également l'inconvénient de ne pas prendre en compte la force relative des partis, c'est-à-dire le nombre de sièges obtenus lors de la première répartition. A cela s'ajoute un certain nombre de paradoxes propres à ce procédé comme « le paradoxe de l'Alabama²⁷ ».

- La méthode des plus fortes listes : ce système prévoit l'attribution des sièges restés vacants à l'issue de la première répartition aux listes, voire à la liste qui obtiennent le plus grand nombre de suffrages exprimés. Ce système favorise nettement les grands partis. La méthode, peu fréquente autrefois n'est plus utilisée aujourd'hui.
- La méthode de la plus forte moyenne : elle est la méthode la plus répandue internationalement. Cette méthode veut que l'on divise le nombre des suffrages exprimés de chacune des listes (VI) par le nombre de sièges qu'elle a obtenus lors de la première répartition (SI), auquel on ajoute un siège fictif. La liste qui a la plus forte moyenne par siège se voit alors attribuer le siège en jeu. On recommence l'opération autant de fois que nécessaire pour que tous les sièges vacants soient attribués. Notons que lors de la première répartition des sièges, on peut utiliser aussi bien le quotient simple que le quotient de Hagenbach-Bischoff.

²⁶ UNION INTERPARLEMENTAIRE, *Systèmes électoraux. Etude comparative mondiale*. Genève, 1993, p. 9

²⁷ Pour une explication de ce paradoxe, cf. supra par.49.

$$\text{Moyenne de voix par siège} = \frac{V1}{(S1 + 1.\text{siège.fictif})}$$

Ce système tend à avantager les grands partis et à exclure les petits partis de la répartition des sièges. Il assure également aux coalitions d'obtenir au moins autant de sièges qu'elles en auraient obtenus si les partis qui la composent s'étaient présentés en ordre dispersé.

Mentionnons enfin une variante de la méthode de la plus forte moyenne, la méthode Balinski-Young. On opère tout d'abord une première répartition des sièges à l'aide du quotient de Hare. Ensuite, on recourt à la méthode de la plus forte moyenne telle qu'énoncée précédemment, à une variante près. La division n'est effectuée qu'une seule fois et les sièges reviennent aux listes qui ont la plus forte moyenne. Aucun parti n'obtient donc plus d'un des sièges restants, ce qui tendrait à réduire la surreprésentation des grands partis.

59. Précisons enfin que la répartition des sièges restés vacants peut s'effectuer soit au niveau de la circonscription de base, soit au niveau de groupements de circonscriptions voire au niveau national. Le choix d'un second niveau de circonscriptions pour l'attribution des sièges restants permet d'accroître la proportionnalité entre les sièges et les suffrages exprimés, puisque comme l'a constaté D.W. Rae²⁸, cette dernière est fonction de la taille des circonscriptions.

RÉPARTIR LES SIÈGES EN UNE SEULE OPÉRATION : LES MÉTHODES PAR DIVISEURS

60. Certaines procédures d'attribution ont cependant été mises en place de manière à répartir l'ensemble des sièges en une seule et même opération. Ces méthodes ont toutes le principe général suivant : on divise successivement le nombre des suffrages exprimés obtenus par chacune des listes par une suite de nombre. Les sièges sont attribués aux listes qui obtiennent les quotients les plus élevés lors de cette opération. Dans les lignes qui vont suivre, nous présenterons les principales méthodes par diviseurs ayant fait l'objet d'une application pratique.

- La méthode D'Hondt : on divise les suffrages exprimés obtenus par chaque liste par une suite de nombres entiers : 1, 2, 3, 4, 5... Les sièges sont attribués aux listes qui obtiennent les plus forts quotients. Cette méthode tend à favoriser le parti majoritaire.
- La méthode de Saint-Lagüe : on divise les suffrages exprimés obtenus par chaque liste par une suite de nombres impairs : 1, 3, 5, 7... Les sièges sont distribués entre les listes ayant obtenu les plus fortes moyennes. La méthode de Saint-Lagüe est nettement plus favorable aux petites formations que la méthode D'Hondt.
- La méthode de Saint-Lagüe modifiée : elle ne diffère de la méthode de Saint-Lagüe que par le fait que le premier diviseur est remplacé par 1,4. Cette méthode est plus favorable aux petits partis que la méthode D'Hondt, mais ne les avantage pas exagérément. Elle offre également aux partis moyens une plus juste représentation. Elle est utilisée aujourd'hui en Suède, en Norvège et au Danemark pour les petites circonscriptions.
- La méthode dite « danoise » : on divise le nombre de voix recueillies par chaque liste par les nombres suivants : 1, 4, 7, 10... Ce système est extrêmement favorable aux petits partis. Au Danemark, cette méthode sert pour la répartition, entre les petites circonscriptions, des sièges attribués à un parti au niveau d'un groupement de circonscriptions.

²⁸ RAE, Douglas, *The political consequences of electoral laws*, pp. 114 ss.

c. QUELQUES MODES PARTICULIERS DE COMPTABILISATION DES VOIX ET DE RÉPARTITION DES SIÈGES

61. Dans les lignes qui vont suivre, nous vous proposons d'étudier deux modes particuliers de comptabilisation des voix (le vote unique transférable et le système des apparentements) avant de traiter de la répartition des sièges dans les systèmes de « représentation proportionnelle personnalisée ».

Le vote unique transférable :

62. Le vote éventuel appliqué dans le cadre d'un scrutin à la proportionnelle est appelé vote unique transférable. Il est utilisé principalement en Irlande et en Australie pour les élections à la Chambre basse. Comme pour le vote alternatif, la comptabilisation des voix est une opération relativement complexe. En voici le déroulement. Tout d'abord, on comptabilise le nombre de premières préférences obtenues par des candidats en compétition. Tout candidat qui obtient le quotient électoral²⁹ est déclaré élu. Si aucun candidat ne satisfait à cette condition, celui qui obtient le moins de premières préférences est éliminé momentanément. On regarde alors les secondes préférences inscrites sur ses bulletins. Un nouveau total est effectué de manière à voir si un ou plusieurs candidats obtiennent le quotient électoral. Lorsqu'un candidat a été élu, son nom est biffé de tous les bulletins.

63. La question qui se pose est alors celle du report des suffrages qui n'ont pas servi directement à l'élection d'un candidat. Deux solutions peuvent être envisagées. La première consiste à transférer les suffrages figurant sur les bulletins qui ont été dépouillés après que le quotient électoral a été atteint. Le résultat final de l'élection dépend donc de l'ordre dans lequel le dépouillement a été réalisé. La seconde solution, adoptée en Irlande, supprime cet élément aléatoire. On comptabilise l'ensemble des préférences inscrites sur les bulletins où le candidat élu était placé en première préférence. Celles-ci sont alors pondérées par un quotient égal aux suffrages excédentaires du candidat élu divisés par le nombre de voix transférables. A la différence du vote alternatif dans les circonscriptions plurinominales, les voix ne sont donc comptabilisées qu'une seule fois. Les préférences ainsi pondérées sont ajoutées aux premières préférences des candidats respectifs. Si l'un des candidats atteint le quotient électoral, il est élu. Dans le cas contraire, on élimine le candidat le moins bien placé et les préférences indiquées sur les bulletins où il arrivait en tête remontent d'une position dans la hiérarchie. Un candidat est élu quand il a atteint le quotient électoral. Lorsque au moins un des candidats en lice est déclaré élu, on recommence l'opération depuis le début en biffant le nom du candidat élu, puis en comptabilisant l'ensemble des préférences inscrites sur les bulletins où le candidat élu était placé en première préférence, et ainsi de suite.

Le système des apparentements :

64. Le système des apparentements peut se résumer ainsi : « Plusieurs listes de partis divers, entièrement distinctes et soutenant chacune son programme propre, ont la faculté de déclarer d'un commun accord qu'elles entendent s'apparenter, en d'autres termes qu'il faudra, lors de la répartition des sièges, additionner les voix qu'elles ont obtenues séparément³⁰. » Il est aujourd'hui utilisé en Finlande, aux Pays-Bas, en Espagne et surtout en Suisse.

²⁹ En Irlande comme en Australie, le quotient électoral choisi est le quotient de Droop. Il est cependant possible d'opter pour un autre quotient.

³⁰ COTTERET, EMERI, LALUMIERE, *Lois électorales et inégalités de représentation en France : 1936-1960*, p. 298

65. Les déclarations d'apparetements doivent généralement être effectuées avant l'élection mais on peut imaginer un système où ceux-ci ne seraient dévoilés qu'après l'élection. Dans les systèmes à deux tours de scrutin, les apparetements peuvent n'être autorisés qu'au second tour afin de permettre aux électeurs d'exprimer leurs choix. Des conditions sont souvent demandées pour s'appareter. Ainsi, en France, la loi électorale de 1951 pour l'élection de l'Assemblée nationale n'acceptait les apparetements qu'entre listes de partis ou groupements nationaux, c'est-à-dire présentant des candidats dans au moins trente départements. Ajoutons que les apparetements n'interviennent parfois que pour la répartition des restes dans le cadre de la circonscription de base ou dans celui de groupements de circonscriptions.

66. Par rapport aux listes d'union, le système des apparetements permet de parvenir à une répartition plus proportionnelle entre les différents partis apparetés. Pour les petits partis, il est plus favorable que l'application de la plus forte moyenne. Ce système n'avantage enfin que les partis ayant la possibilité de former des alliances.

La « représentation proportionnelle personnalisée »:

67. Le principe de la « représentation proportionnelle personnalisée » est de compenser lors de la répartition des sièges les effets du scrutin majoritaire. Son application la plus connue est celle de l'élection du Bundestag en RFA, qui nous servira de guide pour expliquer ce système. Elle est cependant utilisée en Estonie depuis 1992 et en Nouvelle-Zélande depuis le référendum de 1993.

68. Selon ce système, chaque électeur dispose de deux voix. La première voix a pour fonction d'élire la moitié des représentants du Bundestag dans des circonscriptions uninominales. La seconde voix permet de définir à la proportionnelle et au niveau national le nombre total de mandats attribués aux différents partis. Ces mandats sont ensuite répartis entre les différents Länder au prorata des voix obtenues par les listes dans ces mêmes Länder. Les sièges attribués avec les premières voix sont retranchés du nombre de sièges attribués à chaque parti dans les Länder. Si un parti a obtenu plus de sièges avec les premières voix qu'il n'en a obtenu à la proportionnelle, les sièges ainsi acquis sont conservés. Comme on le voit, un tel système peut s'appareter à un vote de préférence à l'intérieur d'un parti. L'avantage de ce mode de répartition est de permettre de désigner directement des députés tout en assurant une représentation proportionnelle dans les assemblées. Des risques de manipulations existent cependant, comme l'indique Pierre Martin : « *dans sa version à double vote, rien n'empêche un parti de ne pas présenter officiellement de candidats au scrutin uninominal en laissant ses candidats se présenter comme indépendants (...) Il empêche alors une formidable prime de fait en sièges directs tout en bénéficiant au maximum de la compensation*³¹ ».

d. LES SEUILS ET LES PRIMES

69. Afin d'assurer des majorités stables dans les assemblées élues au scrutin proportionnel, le législateur a très souvent recours à des seuils pour l'accession à la répartition des sièges et à des primes pour la liste arrivée en tête.

³¹ MARTIN, Pierre, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutins*, Montchrestien CLEFS Politique, 1997, p. 87

70. Les seuils sont « des limites, fixes ou variables, établies au moyen du résultat électoral, qui déterminent la participation d'une liste ou d'un candidat à la répartition des sièges³² ». Ce sont en quelque sorte les équivalents des seuils pour l'élection au premier tour dans les scrutins majoritaires. Cette restriction de l'accès à la répartition concerne généralement l'attribution dans les circonscriptions de base, mais elle peut aussi uniquement s'appliquer aux groupements de circonscriptions ou à la répartition des restes. Ainsi, en Autriche, seules les listes ayant obtenu le quotient simple dans les circonscriptions de base accèdent à la répartition des sièges au niveau des groupements de circonscriptions. En Grèce, l'accès à la répartition des restes et à l'allocation des 12 sièges au plan national est réservé aux partis ayant déjà obtenu un certain nombre de sièges au niveau des circonscriptions de base ou ayant réalisé 25% des suffrages.

71. Les seuils, généralement exprimés en pourcentage des inscrits ou des exprimés sont à la discrétion du législateur. Toutefois, le rôle joué par les seuils diffère en fonction de leur hauteur et du système des partis en place dans chaque pays. Le choix d'un seuil bas n'écarte que les très petites formations, ce qui rend plus difficile la constitution de majorités stables dans les assemblées. Dans le cadre d'un fort morcellement du système partisan, un seuil élevé conduit à exclure de la représentation une part importante des suffrages.

Exemples de seuils adoptés pour l'élection des chambres basses

- Pays-Bas : obtenir 0,67% des suffrages exprimés au niveau national.
- Israël : obtenir 1% des suffrages exprimés.
- Liechtenstein : obtenir 8% des suffrages exprimés au niveau national.
- Danemark : obtenir 2% des suffrages exprimés au niveau national ou avoir obtenu un nombre déterminé de suffrages dans deux des trois zones géographiques du pays.
- Allemagne fédérale : obtenir 5% des suffrages exprimés au niveau national ou avoir obtenu trois mandats directs.
- Suède : obtenir 4% des suffrages exprimés au niveau national ou 12% des suffrages exprimés dans la circonscription de base où le siège est attribué.

72. Les primes sont des mandats accordés, avant la répartition des sièges à proprement parler, à la liste arrivée en tête. Elles sont principalement utilisées pour les élections locales. Pour les régionales en France, une prime équivalant à un quart des sièges est ainsi donnée à la liste arrivant en première position lors du tour décisif. Pour les élections à l'Assemblée de Corse, c'est trois sièges de prime qui sont accordés. De même, la moitié des sièges est d'emblée attribuée à la liste arrivée en tête pour les élections municipales dans les villes de plus de 3 500 habitants. Notons que ces primes peuvent parfois se présenter sous d'autres formes. Ainsi, la loi italienne de 1953 prévoyait que les listes apparentées réunissant plus de 50% des suffrages reçoivent 64,5% des sièges. Ces primes permettent donc de donner des majorités de gouvernement aux assemblées et par conséquent d'éviter un certain nombre de tractations avec des partis ultra minoritaires.

³² POLEDNA, Tomas, *Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht* 79, Thèse Zurich, p.110, cité dans GARRONE, Pierre, *L'élection populaire en Suisse. Etude des systèmes électoraux et de leur mise en œuvre sur le plan fédéral et dans les cantons*, p. 231

2.3 L'ATTRIBUTION DES SIÈGES À L'INTÉRIEUR DES LISTES

73. Une fois réalisée la répartition des sièges entre les partis politiques se pose la question de leur répartition à l'intérieur des listes pour les élections où intervient le principe directeur proportionnel. Cette attribution peut être effectuée de multiples manières, mais nous limiterons ici essentiellement à présenter les procédés ayant déjà fait l'objet d'une application.

a. MODES D'EXPRESSION ET RÉPARTITION

74. Dans le cas le plus simple, c'est-à-dire celui des listes bloquées, les candidats sont élus dans l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes. Les partis politiques ont alors un pouvoir très important, puisque c'est eux qui définissent l'ordre des candidats. Pour le vote cumulatif et le vote gradué, le principe de répartition des sièges est le même que dans le cas précédent, à une différence toutefois : ce sont les électeurs qui déterminent la position de chaque candidat sur la liste qu'ils ont composée.

75. Dans la pratique, le vote de préférence a rarement une réelle influence sur la distribution des mandats à l'intérieur des listes. En effet, bien que l'électeur puisse indiquer ses préférences, la prise en compte de celles-ci est soumise quasi systématiquement à un certain nombre de conditions. Ainsi, en Belgique, pour les deux Chambres, les suffrages des électeurs qui n'ont pas émis de vote de préférence sont considérés automatiquement comme des votes de préférence en faveur des candidats inscrits en première position sur les listes. Une fois obtenu un nombre de suffrages suffisant pour déclarer élu le candidat tête de liste, les suffrages sans vote de préférence sont comptabilisés comme des votes en faveur du candidat en seconde position et ainsi de suite. Pour l'élection du Conseil national autrichien, un seuil existe pour la prise en compte des votes de préférences. Celui-ci est fixé à un niveau équivalent au nombre de votants de la circonscription de base divisé par le nombre de sièges à pourvoir. La conséquence de cette restriction est que l'on se retrouve alors de facto en présence de listes bloquées.

76. Précisons enfin que dans leur application stricte, le vote unique transférable, le panachage, les listes libres ou blanches ont intégré dans leur structure même la répartition des sièges à l'intérieur des listes.

b. LES CIRCONSCRIPTIONS DE PRÉSENTATION

77. Certains modes de scrutin prévoient des circonscriptions de présentation. Il s'agit de subdivisions des circonscriptions servant de base pour l'élection et dans lesquels les candidats se présentent. Lors de la répartition des sièges, les mandats sont attribués entre les différentes listes au niveau des circonscriptions de base³³. Cette opération réalisée, les sièges obtenus par chaque liste sont alors répartis entre les différentes circonscriptions de présentation, le plus souvent au prorata des voix obtenues dans chacune de ces circonscriptions. A l'intérieur même de ces circonscriptions, les candidats sont ensuite élus dans l'ordre dans lequel ils figurent sur les listes.

78. Les circonscriptions de présentation ont pour effet que le nombre total de représentants dans ces subdivisions n'est pas connu à l'avance. Il dépend en fait du niveau de la participation. Une circonscription de présentation obtiendra d'autant plus de sièges que le taux de participation au sein de celle-ci sera élevé. Ajoutons que les circonscriptions de présentation les plus peuplées

³³ Dans le cas présent, elles sont parfois appelées « circonscriptions d'attribution ».

sont avantagées. Elles obtiennent généralement plus de sièges que les circonscriptions moins peuplées par le simple jeu de la répartition au prorata des voix obtenues.

79. Aujourd'hui, les Pays-Bas et le Danemark appliquent ce système de répartition pour les élections à la Chambre basse. En Allemagne fédérale, les Länder font office de circonscriptions de présentation lors de l'élection du Bundestag. Récemment elles ont été introduites pour les élections régionales françaises (sections départementales).

2.4 QUELQUES EXEMPLES DE MODES DE SCRUTIN PASSES OU PRESENTS

Allemagne Fédérale	(Loi électorale du 7 mai 1956 ³⁴)
Chambre basse:	Bundestag
Nombre de sièges :	656 députés (500 à partir de 2002)
Circonscription :	328 circonscriptions + 1 circonscription nationale subdivisée (les Länder)
Mode d'expression :	Chaque électeur dispose de deux votes <ul style="list-style-type: none"> - une voix pour le scrutin uninominal à un tour - une voix pour une liste participant à la répartition proportionnelle
Répartition des sièges :	<ul style="list-style-type: none"> - 328 députés désignés par le scrutin uninominal à un tour à l'aide de la première voix - 328 sièges répartis à la proportionnelle au niveau national. Pour participer à la répartition des sièges, une liste doit réaliser 5% des suffrages exprimés ou avoir obtenu 3 sièges au scrutin uninominal. Les sièges sont alors répartis entre les Länder proportionnellement aux voix obtenues dans ces mêmes Länder. Les sièges obtenus avec la première voix sont déduits de ces sièges. Si un parti obtient plus de sièges au scrutin uninominal que la proportionnelle ne lui en accorde, ses sièges sont conservés.
Espagne	(Loi électorale de 1985, dernier amendement : mars 1995)
Chambre basse :	Congreso de los Diputados
Circonscriptions :	<ul style="list-style-type: none"> - 50 circonscriptions plurinominales (2 sièges au minimum par province, le reste étant réparti en fonction de la population) correspondant aux provinces et élisant deux députés - 2 circonscriptions uninominales (enclaves nord-africaines de Ceuta et Melilla)
Principe directeur :	Mixte : application du scrutin majoritaire dans certaines circonscriptions et de la proportionnelle dans les autres
Mode d'expression :	Listes bloquées ou candidat unique en fonction de la circonscription
Répartition des sièges :	<ul style="list-style-type: none"> - circonscriptions plurinominales: scrutin à listes bloquées avec répartition proportionnelle des sièges selon la méthode d'Hondt; chaque électeur choisit une liste parmi celles qui lui sont proposées dans la circonscription (province) - circonscriptions uninominales: scrutin majoritaire simple.
FRANCE	(Loi électorale de 1951, en vigueur pour les élections de 1951 et 1956)
Chambre basse:	Assemblée nationale Députés de France métropolitaine

³⁴ Lorsque cela n'est pas précisé, la loi électorale citée est toujours en vigueur actuellement.

Circonscriptions :	Chaque département forme une circonscription à l'exception des départements des Bouches-du-Rhône, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Seine, de la Seine-et-Oise, de la Seine Inférieure et de la Gironde divisés en plusieurs circonscriptions
Principe directeur :	Mixte : utilisation du système majoritaire pour les candidats ou les listes ayant obtenu la majorité et la répartition des sièges restants à la proportionnelle
Mode d'expression :	Scrutin de liste à un tour avec apparentements des listes et panachage et vote préférentiel

Comptabilisation des voix et répartition des sièges :

- apparentements autorisés dans le cadre de la circonscription entre listes de partis et groupements nationaux ou bien entre listes composées uniquement de candidat appartenant à des partis ou groupement nationaux, sous réserve de l'acceptation de l'apparement par tous les candidats apparentés.
- la liste ou le groupe de listes apparentées qui obtient la majorité absolue obtient l'ensemble des sièges. La répartition des sièges entre les listes apparentées se fait suivant la règle de la plus forte moyenne et en tenant compte des votes préférentiels et du panachage. Si aucune liste ne remplit ces conditions, les sièges sont répartis à la proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne (plus grands restes dans la Seine et la Seine-et-Oise). La répartition à l'intérieur des listes se fait quant à elle à la plus forte moyenne. Aucun siège n'est attribué aux listes qui auraient obtenu moins de 5% des suffrages exprimés.

FRANCE (Loi électorale de 1983)

Election :	Elections municipales
Circonscriptions :	Communes de plus de 3 500 habitants (sauf Paris, Lyon, Marseille)
Principe directeur :	Mixte à finalité majoritaire
Mode d'expression :	Scrutin à deux tours. Listes bloquées. Seules peuvent se maintenir au second tour les listes ayant réalisé 10% des suffrages exprimés. Les fusions sont autorisées entre les listes ayant obtenu 5% des suffrages des suffrages exprimés et les listes pouvant se maintenir au second tour.
Répartition des sièges :	Prime équivalant à la moitié des sièges pour la liste arrivée en tête au tour décisif. Les sièges restants sont répartis à la proportionnelle entre les listes ayant réalisé 5% des suffrages exprimés, y compris la liste arrivée en tête.

IRLANDE (Loi électorale du 5 novembre 1992, dernier amendement : mars 1998)

Chambre basse:	Dail Eireann - House of Representatives
Nombre de sièges :	166 sièges
Circonscriptions :	42 circonscriptions plurinominales (3 à 5 sièges).

Principe directeur : Proportionnelle
 Mode d'expression : Vote unique transférable.
 Répartition des sièges : Incluse dans le vote unique transférable

ITALIE (Loi électorale du 6 février 1948, dernier amendement : août 1993)

Chambre haute : Senato della Repubblica
 Nombre de sièges : 315 sièges
 Circonscriptions : - 232 circonscriptions uninominales
 - 20 circonscriptions plurinominales
 Principe directeur : Mixte alliant le scrutin uninominal et la proportionnelle par compensation
 Mode de scrutin : - scrutin majoritaire simple dans les 232 circonscriptions uninominales
 - répartition des 83 sièges restants à la proportionnelle sur la base des résultats régionaux et selon la méthode d'Hondt. Il s'agit de sièges « compensatoires », par conséquent, avant la répartition à la proportionnelle, les suffrages accordés aux candidats élus sont retranchés du total des voix de la liste à laquelle ils sont affiliés.

ITALIE (Loi électorale du 6 février 1948, dernier amendement : 4 août 1993)

Chambre basse : Camera dei deputati
 Nombre de sièges : 475 sièges
 Circonscriptions : 475 collèges uninominaux
 155 sièges à la proportionnelle dans 26 circonscriptions
 Principe directeur : Mixte alliant le scrutin uninominal et la proportionnelle par compensation
 Mode d'expression : Chaque électeur dispose de deux voix
 Répartition des sièges : - scrutin majoritaire dans des collèges uninominaux, les candidats étant rattachés à des listes
 - les listes doivent payer un « prélèvement » (scorporo) pour chaque candidat élu dans la quote-part majoritaire. La répartition a lieu au niveau du territoire sur la base du total obtenu dans la circonscription. Dans un premier temps, seules les listes ayant réalisé 4% des suffrages exprimés participent à cette étape. La répartition des 155 sièges entre les listes se fait selon la méthode des quotients entiers et des plus forts restes. La répartition au niveau des listes est telle que chaque liste obtienne ses députés dans les circonscriptions où elle a obtenu proportionnellement le nombre le plus élevé de suffrages et que le nombre de députés élus dans chaque circonscription soit le même que celui des sièges de la circonscription à pourvoir proportionnellement.

JAPON (Loi électorale du 1^{er} janvier 1900, dernier amendement : mai 1998)

Chambre haute : Sangiin
 Circonscriptions : - 47 circonscriptions plurinominales, métropolitaines ou préfectorales
 - une circonscription nationale pour le reste des sièges

Principe directeur : Mixte : application du système majoritaire pour un nombre prédéfini de sièges et de la proportionnelle pour les autres.

Mode de scrutin : - 146 élus à la majorité simple dans des circonscriptions géographiques. Les candidats qui ont recueilli un nombre de voix égal ou supérieur au sixième du quotient électoral (nombre total des suffrages divisé par le nombre des sièges à pourvoir dans la circonscription) sont déclarés élus dans l'ordre d'importance des suffrages valables obtenus.
- 96 élus à l'échelle nationale au scrutin de liste proportionnel, selon la méthode d'Hondt.

LUXEMBOURG (Loi électorale du 31 juillet 1924, dernier amendement : décembre 1999)

Chambre (système monocaméral): Chambre des Députés
 Nombre de sièges : 60 sièges
 Circonscriptions : 4 circonscriptions électorales : Sud (23 députés), Centre (21 députés), Nord (9 députés) et Est (7 députés)
 Principe directeur : Proportionnelle
 Mode d'expression : Vote préférentiel ou panachage
 Répartition des sièges : Méthode de Hagenbach-Bishoff
 Sièges restants selon la plus forte moyenne

NORVEGE (Loi électorale du 7 septembre 1984)

Chambre (système monocaméral) : Stortinget
 Circonscriptions : 19 circonscriptions électorales plurinominales (de 4 à 15 députés) correspondant aux 19 provinces
 Principe directeur : Proportionnelle
 Mode d'expression : Listes
 Répartition des sièges : Méthode de Saint-Lagüe modifiée

PAYS-BAS (Loi électorale de 28 septembre 1989)

Chambre basse : Tweede Kamer der Staten-Generaal
 Nombre de sièges : 150 sièges
 Circonscriptions : 18 circonscriptions de présentation
 Principe directeur : Proportionnelle intégrale
 Mode d'expression : Vote préférentiel
 Répartition des sièges : Les sièges sont répartis au niveau national selon la méthode d'Hondt. Un seuil de 0,67% des suffrages exprimés au niveau national est exigé pour participer à la répartition.

SUEDE (Loi électorale du 1^{er} juin 1997)

Chambre (système monocaméral) : Riksdagen

- Circonscriptions :
- 29 circonscriptions plurinominales (2 à 34 sièges) pour 310 membres
- 1 autre circonscription plurinomiale pour 39 sièges compensatoires
- Principe directeur : Mixte : système par compensation
- Mode d'expression : Listes bloquées avec vote préférentiel
- Répartition des sièges :
- répartition proportionnelle selon la méthode St. Lagüe modifiée dans les 29 circonscriptions plurinominales. Pour obtenir un siège, un parti doit obtenir, soit 4% au moins des suffrages exprimés au niveau national, soit 12% des suffrages d'une circonscription de base.
- les 39 sièges ("compensatoires") restants sont attribués à la proportionnelle intégrale et en fonction des suffrages obtenus au niveau national. Toutefois, les sièges sont répartis entre les circonscriptions. Sont exclus de cette attribution les partis n'ayant obtenu des sièges que par la règle des 12% des suffrages exprimés d'une circonscription de base. Le minimum requis pour être élu sur la base du vote préférentiel est de 8% du total des suffrages exprimés en faveur du parti du candidat dans la circonscription concernée.

DEUXIEME PARTIE – CRITERES ET ENJEUX DU CHOIX D'UN MODE DE SCRUTIN

80. Après avoir pris conscience dans la première partie de l'incroyable diversité des systèmes électoraux offerts au choix des législateurs, comment ne pas faire l'aveu d'un certain scepticisme ou au moins d'un inévitable relativisme ? La seule évidence qui ressorte de ce recensement est qu'aucune évidence ne conduit à préconiser absolument le choix de tel ou tel mode de scrutin. Ou, pour s'exprimer encore plus nettement, qu'aucun mode de scrutin ne peut être le meilleur en soi, ou le pire en soi, ni peut-être même bon ou mauvais en soi. Pour juger de sa qualité, il faut savoir précisément ce qu'on attend de lui – ce qu'on attend d'abord de lui – en appréciant de quelle façon il remplit les fonctions, différentes et parfois contradictoires, qui sont celles du système électoral dans le jeu du système politique démocratique. C'est cette approche fonctionnelle que nous avons retenue pour éclairer les critères et les enjeux du choix d'un mode de scrutin. Nous examinerons successivement les trois grandes fonctions d'un mode de scrutin, les trois grands modèles qui se sont succédé pour remplir ces fonctions dans les démocraties occidentales, les avantages et les inconvénients des systèmes mixtes et quelques problèmes spécifiques des démocraties émergentes.

1. LES TROIS GRANDES FONCTIONS D'UN MODE DE SCRUTIN

81. Si l'on accepte une réduction à l'essentiel, les principales fonctions d'un mode de scrutin sont au nombre de trois : la représentation, la sélection et l'investiture.

1.1.LA REPRESENTATION

82. La représentation est la fonction la plus évidente. N'a-t-elle pas donné son nom au système représentatif ? Mais elle n'en est pas moins aussi complexe que cruciale parce qu'elle recouvre des enjeux fondamentaux et contradictoires.

a. La contradiction la plus traditionnelle et sans doute la plus étudiée est celle qui oppose la représentation-mandat, qui limite le rôle du représenté à la désignation de son mandataire, à la représentation-reflet qui demande en outre que le mandataire soit le plus semblable possible au représenté pour empêcher que la souveraineté de celui-ci ne soit trop altérée, pour ne pas dire trahie ou substantiellement aliénée, par le mécanisme de la représentation. Les tenants de l'électorat-fonction – nourris par le droit et la philosophie – s'en tiennent ou s'en tenaient à la première acception, ceux de l'électorat-droit, plus sensibles à la sociologie, soutiennent la seconde.

Mais cette contradiction n'épuise pas la complexité de la fonction de représentation. Que s'agit-il de représenter en effet dans une élection ? Trois réponses au moins peuvent être apportées.

b. La première concerne la représentation des opinions politiques et donc des courants et des forces qui les incarnent. Et l'on sait que cette seule représentation soulève de nombreux problèmes. Faut-il représenter tous les courants y compris les plus minoritaires ? Faut-il favoriser de fait les courants existants au détriment des partis naissants ou favoriser les courants émergents pour faciliter l'adaptation de l'offre politique aux nouveaux enjeux ? Faut-il favoriser l'esprit de

compromis en rendant possible la formation de coalitions par des mécanismes tels que le second tour ou les apparentements ? La plupart de réponses apportées à chacune de ces questions commandent le choix du mode de scrutin ou d'une ou plusieurs de ses modalités.

c. La deuxième acception de la représentation concerne la représentation des territoires. Ici encore l'éventail des options est largement ouvert. Le premier choix porte sur l'existence même de cette représentation : faut-il s'en tenir à la représentation globale de la population électorale – comme c'est le cas dans quelques démocraties assez faiblement peuplées mais aussi dans des Etats plus grands pour certaines élections (les élections européennes en France jusqu'à une réforme récente) – ou segmenter la représentation au niveau d'entités infra-nationales ? Le deuxième choix concerne la nature de ces entités : faut-il diviser le territoire en circonscriptions électorales ad hoc ou épouser le découpage administratif ? Le troisième choix concerne la dimension démographique et parfois spatiale des entités retenues : faut-il des circonscriptions assez vastes pour permettre une certaine hétérogénéité du corps électoral ou plus petites au contraire pour garantir son homogénéité ?

d. Cette considération fait transition avec la troisième acception de la représentation qui concerne la représentation de catégories spécifiques du corps électoral. Certaines de ces catégories peuvent être représentées par le biais de la représentation territoriale si les limites de leur implantation peuvent se confondre avec celles d'une ou plusieurs circonscriptions électorales. Ce peut être le cas des catégories ethno-culturelles – appelées souvent minorités nationales dans les Etats pluriculturels. Mais d'autres échappent, par nature ou une plus grande dispersion, à cette coïncidence territoriale. Faut-il prévoir dans le mode de scrutin une représentation particulière et quelle forme celle-ci devrait-elle prendre ? Certains systèmes recourent aux quotas, parfois assortis de pénalités financières en cas de non-respect comme c'est le cas en France pour la mise en œuvre de la parité hommes/femmes dans les élections. Cet exemple est fort intéressant car il marque une rupture caractérisée avec la conception traditionnellement abstraite et formellement égalitaire de la citoyenneté à la française. Selon cette tradition, le citoyen (et donc l'électeur) est un être de raison qui fait passer l'intérêt général avant les intérêts particuliers de son genre (nouvelle appellation du sexe), de son âge, de sa profession, de son origine ethno-culturelle ou de sa confession. En instituant une discrimination positive en faveur de catégories égales en droit mais défavorisées en fait vis-à-vis des catégories dominantes, le système électoral remplit une fonction nouvelle. Il ne se contente plus de répartir les sièges en fonction des voix mais cherche à peser dans la modification des rapports sociaux et devient l'instrument affiché d'une redistribution du pouvoir politique entre catégories du corps électoral.

1.2. LA SELECTION

83. Moins évidemment présente à l'esprit quand on évoque les modes de scrutin, la sélection du personnel gouvernant est une fonction aussi importante que la représentation. Les deux fonctions se confondent d'ailleurs quand il s'agit de la représentation de catégories spécifiques qui est une des formes que peut prendre la « présélection » des élus.

84. Pour l'essentiel, les enjeux de la sélection démocratique du personnel gouvernant par les élections s'apprécient sur trois plans : celui de l'indépendance des candidats – et donc des futurs élus – vis-à-vis des appareils politiques, celui de l'équité sociale du recrutement et celui du renouvellement de l'élite du pouvoir.

a. La plus ou moins grande dépendance des candidats et des élus vis-à-vis des appareils partisans est fonction directe du mode de scrutin. Celui-ci dispose dans ce domaine de deux leviers. Le

premier est le caractère uni- ou plurinominal des candidatures. Le scrutin uninominal, qui met aux prises des personnalités, favorise naturellement celle qui dispose du « capital personnel » le plus important. Les qualités du postulant, qui tiennent à son caractère, à ses talents, à sa formation ou à son expérience, comptent autant et plus que son affiliation partisane dans le fait qu'il soit candidat et qu'il soit élu. C'est à lui-même qu'il doit d'abord son élection. Il n'en va pas de même dans un scrutin plurinominal où il est d'abord essentiel de se faire porter sur la liste des candidats. Or cette inscription dépend presque toujours de la volonté des autorités locales et/ou nationales d'un parti. Et plus on veut être en position éligible sur cette liste, plus la dépendance vis-à-vis de ces autorités est étroite.

Le second levier réside dans le caractère majoritaire ou proportionnel du mode de scrutin. Car la dépendance des élus vis-à-vis des partis culmine dans la mise en œuvre de la représentation proportionnelle. Ici, dans la plupart des cas en effet, la tête de liste ou les deux ou trois candidats de tête des grands partis ont toutes les chances d'être élus dans une grande circonscription, la compétition n'étant réellement ouverte qu'à partir du troisième ou quatrième siège à pourvoir. Dans ce cas, le fait d'être placé par le parti en position éligible vaut élection. C'est le parti et non l'électeur qui sélectionne l'élu. Comment celui-ci ne serait-il pas redevable à celui qui l'a fait roi ?

b. Le problème de la plus ou moins grande équité sociale de la sélection des élites électives dépend moins directement du choix d'un mode de scrutin, même si l'on peut soutenir raisonnablement que le scrutin uninominal favorise les détenteurs d'un capital culturel et social alors que le scrutin de liste permet l'accès à la candidature de personnes moins favorisées. Cet accès est naturellement encore plus favorisé par l'instauration de procédures de « discrimination positive » comme on l'a montré plus haut (voir 1.1.). C'est plutôt par des dispositions connexes du système électoral et du système représentatif que l'équité sociale du recrutement électif peut être la mieux assurée. On citera tout particulièrement, parmi les premières, le financement public des campagnes électorales, et parmi les secondes la rémunération des fonctions électives, d'une part, et les dispositions favorisant la réinsertion professionnelle des élus à la fin de leur mandat, d'autre part. Sur ce dernier point, les titulaires d'emplois publics, qui sont souvent assurés de retrouver leur emploi en fin de mandat, sont nettement plus favorisés que leurs collègues issus du secteur privé.

c. Le plus ou moins grand renouvellement des élites électives est un autre trait important de la sélection. Il dépend au premier chef des dispositions constitutionnelles relatives aux assemblées (durée des mandats, limitation ou non du nombre de mandats successifs, possibilité de cumuls de mandats locaux et nationaux, etc.). Mais il dépend aussi des dispositions relatives à l'éligibilité : âge minimum requis pour être candidat, ouverture éventuelle à des résidents étrangers (citoyens d'autres Etats membres au sein de l'Union européenne par exemple) ou encore les dispositions relatives à la parité hommes/femmes évoquées plus haut. Ces dernières dispositions, adoptées lors de la révision constitutionnelle de 1999, sont potentiellement les plus importantes pour le renouvellement des élites électives. Potentiellement plus qu'effectivement jusqu'alors, parce que les partis – ou plutôt les hommes qui sont à leur tête – profitent des difficultés consubstantielles au mode de scrutin uninominal pour en retarder l'application quitte à payer les pénalités prévues par la loi.

1.3.L'INVESTITURE

85. Les élections ne sont pas seulement le moment du recensement officiel et secret des préférences partisanes des électeurs et de la sélection du personnel gouvernant, elles investissent

plus ou moins directement le parti ou la coalition de partis qui gouvernera le pays jusqu'au prochain renouvellement (ou à la première crise). Cette fonction est cruciale dans le régime parlementaire et dans le régime semi-présidentiel à la française comme l'ont montré les expériences de « cohabitation », et elle reste très importante dans le régime présidentiel où, par définition, l'élection présidentielle la remplit mais où le rôle essentiel du législatif dans le processus politique conduit toujours à donner une certaine portée d'investiture ou de censure aux élections législatives, surtout quand elles ont lieu comme les « mid-term elections » américaines entre deux élections présidentielles.

a. Cette fonction est naturellement particulièrement forte et la plus fortement ressentie dans les pays de système électoral majoritaire, surtout dans sa forme la plus absolue de scrutin majoritaire à un tour, dont chacun sait qu'il favorise le développement d'un bipartisme fonctionnel mettant aux prises deux organisations à vocation majoritaire qui assument respectivement, au gré des alternances, les fonctions de gouvernement et de contre-gouvernement (en entendant par là l'opposition officielle à vocation gouvernante). Dans les démocraties de ce type, les électeurs tiennent directement et clairement dans leurs mains, lorsqu'ils votent, le pouvoir d'investir le gouvernement de leur pays. Il est donc loisible de parler à leur propos de « démocratie gouvernante ».

b. Tel n'est pas nécessairement le cas des démocraties dont la culture électorale est celle de la représentation proportionnelle si aucun phénomène de caractère sociologique (clarté exceptionnelle des clivages sociaux recouvrant les clivages religieux et culturels par exemple) ou historiques (souvenirs d'un traumatisme lié à l'absence de majorité gouvernante) ne vient en troubler le jeu. Car la logique de la proportionnelle est naturellement de privilégier la fonction de représentation par rapport à la fonction d'investiture. Plus cette logique est respectée (circonscriptions à nombreux sièges, règle de la plus forte moyenne, sans seuil, ni deuxième tour, ni correctif majoritaire) et plus l'élection se transforme en simple recensement de toutes les tendances existantes. La représentation proportionnelle pure favorise le multipartisme et l'indépendance jalouse des partis. Elle prive l'électeur d'une intervention directe dans la formation du gouvernement qui résulte toujours de marchandages entre les partis représentés au Parlement, le plus souvent après et non avant les élections. D'où l'appellation de « démocratie gouvernée » donnée à ce type de régimes où le choix décisif de la majorité gouvernementale est monopolisé par la classe politique, privant ainsi le peuple souverain du plein exercice de sa souveraineté : « démocratie sans le peuple », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Maurice Duverger consacré à la tradition française de la République parlementaire avant 1958.

c. L'exemple français montre d'ailleurs que la représentation proportionnelle n'est pas seule en cause. Sans doute ce mode de scrutin peut-il être instauré pour répondre aux critiques exacerbées que portent, à la longue, au scrutin majoritaire les petits ou moyens partis exclus du partage des sièges et dont les moins petits ont même du mal à subsister comme tiers-parti indépendant. Mais il peut aussi bien « enregistrer » une division politique fondamentale que le mode de scrutin majoritaire – surtout dans une forme moins efficace que le scrutin à un tour – ne peut enrayer en raison de traits culturels ou d'événements historiques porteurs d'oppositions irréductibles (guerre, révolution, crise économique, etc.). Ce fut le cas en France dans l'entre deux guerres où la permanence du courant révolutionnaire dans une classe ouvrière réveillée par la révolution soviétique avait créé à gauche un clivage irréductible entre communistes et socialistes et où la permanence du clivage catholicisme conservateur / radicalisme anticlérical avait empêché le regroupement des droites avant même l'irruption d'une extrême-droite fascisante. Dans un tel contexte socio-politique, le mode de scrutin majoritaire à deux tours était surtout considéré dans les résultats du premier tour – qui permettait à chaque famille politique de compter ses électeurs –

plutôt que dans ceux du second qui effaçait certes « fonctionnellement » les divisions au sein des deux grandes tendances en mettant en avant un clivage droite/gauche de façade, mais celui-ci ne tardait pas à voler en éclats à l'Assemblée dès qu'il s'agissait de traiter les grands problèmes du

pays. Le manque d'intérêt pour le second tour est si évident et paraît si naturel que ses résultats ne sont pratiquement jamais cités avant les années 70 dans les travaux d'histoire ou de science politique consacrés à la période. Au point même qu'un esprit aussi averti que Maurice Duverger prétendait étudier les « inégalités de représentation » sous la Troisième République en rapportant la distribution des sièges après le second tour à celle des voix au premier, sans s'intéresser le moins du monde aux transferts de voix d'un tour à l'autre et sans que ce tour de passe-passe parût lui poser problème.

86. Ces dernières considérations montrent la complexité de l'interprétation fonctionnelle des modes de scrutin. En vérité, à chaque grande étape du développement démocratique correspond un système électoral « idéal-typique » qui remplit de façon particulière les trois fonctions que nous venons de présenter. Cette combinaison spécifique peut être analysée dans les trois formes successives qu'elle a prises au cours du siècle et demi qui vient de s'écouler.

2.LES TROIS MODELES HISTORIQUES DE LA FONCTIONNALITE DES SYSTEMES ELECTORAUX

87. Si l'on accepte de caractériser à très grands traits le développement de la démocratie électorale, trois grandes étapes peuvent être découpées, qui correspondent à autant de modèles socio-politiques du système électoral : le modèle élitaire, le modèle des organisations de masse et le modèle de l'individuation consumériste.

2.1. LE MODELE ELITAIRE

88. a. Ce modèle correspond à la période d'apprentissage du suffrage universel. Les trois grandes fonctions du système électoral y sont remplies de façon que l'on pourrait presque qualifier de pré-démocratique. Qu'il s'agisse de la représentation, de la sélection ou de l'investiture, chacune est alors marquée par la puissance morale, culturelle, sociale et politique des élites vis-à-vis de la grande masse des électeurs qui accède au suffrage.

La logique de la représentation est alors clientéliste. Les notables de toutes opinions qui briguent le suffrage des électeurs font appel à leur clientèle directe, c'est-à-dire à la fraction du peuple qui les connaît directement et qui leur fait confiance naturellement pour défendre leurs intérêts matériels et spirituels bien mieux qu'ils ne seraient capables de le faire personnellement. La population se divise en fonction de la parenté de chacun avec la clientèle de tel ou tel notable.

b. La logique de la sélection est une sélection à rebours. C'est moins l'électeur qui choisit l'écu que l'éligible qui rassemble ses électeurs potentiels. Les notables sont présélectionnés dans un camp ou dans l'autre et ne sont candidats que parce qu'ils ont tous les attributs matériels ou moraux de la notabilité. Cela va de soi dans le camp des conservateurs qui défendent le « droit naturel » des classes dirigeantes traditionnelles à diriger, mais cela se retrouve également dans le camp libéral sous la forme de ce que Maurice Agulhon a qualifié de « patronage démocratique », c'est-à-dire l'engagement politique de nouvelles couches dirigeantes qui se sentent investies du devoir de parler au nom du peuple pour défendre ses intérêts méconnus.

c. La logique de l'investiture est celle du blanc-seing. Chacun des clients mobilisés par les notables en compétition délègue à ceux-ci tous ses pouvoirs – dont il n'imagine pas l'implication personnelle – pour conduire au Parlement et le cas échéant au Gouvernement la politique qui leur semblera la meilleure et qui, de ce fait, ne peut être que la meilleure.

d. Le système électoral le plus fonctionnel pour un tel modèle est le scrutin uninominal majoritaire à un tour. Majoritaire à un tour parce que c'est le plus simple à comprendre et à admettre dans une société inégalitaire et peu instruite, et uninominal parce que c'est celui qui correspond le mieux à la logique notabiliaire du modèle.

2.2. LE MODELE DE LA DEMOCRATIE DE MASSE

89. Ce modèle correspond à l'exploitation des potentialités politiques du suffrage universel par le moyen d'organisations de masse chargées de mobiliser les électeurs. Il se met en place lors de la phase de naissance et de développement des syndicats de salariés et des partis de masse qui leur sont associés et se généralise progressivement, par imitation, à l'ensemble du champ politique structuré par les grands clivages socio-économiques de la société industrielle. Pour passer du premier au deuxième modèle, trois conditions doivent être remplies. La première est que les électeurs soient en quelque sorte maîtres de leur propre voix et puissent s'affilier à un parti en échappant à la logique de l'appartenance clanique de la clientèle : on peut dire alors que l'électorat a atteint le seuil d'individualisation. Le modèle précédent était vertical, celui-ci est horizontal. Les individus se rassemblent parce qu'ils se ressemblent et non parce qu'ils dépendent du même patron. La deuxième condition est que les électeurs se rangent derrière leur parti pour des raisons de proximité idéologique plutôt que d'intérêt personnel à court terme. On peut parler ici d'un seuil de politisation. La troisième condition est que les électeurs de toutes les circonscriptions votent plus ou moins suivant la même logique socio-politique et non pour des raisons profondément différentes d'une région à l'autre. On parlera alors de seuil de nationalisation.

a. Dans ce système, la logique de la représentation est socio-culturelle. Les partis se forment en fonction des grands clivages sociaux (principalement le clivage indépendants/salariés) et culturels, généralement autour de l'orientation religieuse (soit catholiques/laïques, soit entre les diverses églises chrétiennes). Ils font appel à des groupes sociaux – souvent consolidés par des mouvements associatifs ou syndicaux – et souhaitent que ceux-ci soient représentés en tant que tels dans les assemblées.

b. La logique de la sélection est partisane. Elle résulte pour l'essentiel du militantisme. La candidature, puis la candidature en position d'éligibilité sont des étapes dans le cursus militant. Les électeurs ratifient ces choix parce qu'ils mettent en place ceux qu'ils considèrent comme les plus représentatifs de leur milieu et donc, dans cette acception, les meilleurs d'entre eux.

c. La logique de l'investiture n'est pas directement présente dans l'esprit des électeurs. Ou sous la forme de grands mythes comme la préparation de la Révolution prolétarienne d'un côté ou la restauration de l'Ordre naturel de la société de l'autre. A plus court terme, l'important est de se compter pour empêcher soit les fauteurs de troubles soit la réaction de remettre en cause unilatéralement le pacte socio-politique implicite. La logique « front contre front » souvent défendue de part et d'autre dans les années 30 évoque de ce fait plutôt la guerre de tranchées que la guerre de mouvement. Il s'agit d'empêcher plus que d'investir.

d. Le système électoral le plus fonctionnel pour ce modèle est évidemment le scrutin de liste avec représentation proportionnelle. Mais il peut s'accommoder du scrutin de liste majoritaire si chaque camp fait preuve de capacités fédératives et s'il est ainsi possible de redonner de la force à un gouvernement de coalition en dehors des compromis habituels de la « société bloquée ».

2.3. LE MODELE DE L'INDIVIDUATION CONSUMERISTE

90. Ce modèle, qui tend à remplacer le précédent dans les démocraties avancées, est moins abouti et moins généralisé à ce jour. Mais ses traits les plus saillants commencent à se dessiner dans la plupart des pays occidentaux qui ont partagé la même expérience de la prospérité, de la paix, de l'ouverture sur le monde et de la libération des mœurs au cours des dernières décennies. Ces transformations des conditions de vie ont favorisé l'éclosion d'une culture que Ron Inglehart a qualifiée de post-matérialiste et dont il a décrit les composantes et mesuré les conséquences sur les attitudes et les comportements politiques des électeurs.

a. La logique de la représentation a clairement abandonné les principes de la fidélité clientéliste et de l'affiliation à une catégorie socio-culturelle. Elle s'est rapprochée de la logique du marché. L'électeur choisit, dans l'offre politique constituée par les partis et les candidats en présence, celle qui correspond le mieux, ou le moins mal, à ses demandes du moment. Demandes qui sont hiérarchisées par chacun en fonction des priorités qu'il donne à chacun des problèmes en jeu (sécurité, emploi, protection de l'environnement, libération des mœurs, fiscalité, mondialisation, etc.). Le système ne représente donc plus des groupes sociaux mais l'agrégation de priorités individuelles accordées aux diverses politiques publiques.

b. La logique de la sélection est donc éminemment politique : les électeurs choisissent ceux qui leur paraissent les plus à même de comprendre leurs demandes dominantes et de leur apporter des réponses, ou, si l'on veut, les « entreprises politiques » répondant le mieux à « l'appel d'offres » que constituent désormais les élections pour le corps électoral.

c. La logique de l'investissement est très présente : il s'agit d'un contrat passé entre le « consommateur » de politiques publiques et l'« entrepreneur » qu'il charge de résoudre ses problèmes. Mais ce contrat est précaire. Il s'agit clairement d'un contrat à durée déterminée pour la réalisation d'un objectif prioritaire. Si bien que la sanction est au moins aussi présente dans le vote que l'investissement. Le consommateur peut essayer un produit nouveau mais il le rejette sans état d'âme s'il ne l'a pas pleinement satisfait. Le comportement électoral était si stable autrefois qu'on n'hésitait pas à l'associer à la géologie. Il est si volatil aujourd'hui qu'on serait plutôt tenté de le rapprocher des humeurs de la météorologie.

d. Le mode de scrutin le plus fonctionnel dans un modèle de cette nature est certainement un scrutin majoritaire, qui investit et sanctionne clairement et favorise les alternances. Mais un tel système peut avoir l'inconvénient de ne pas faire assez de place aux courants émergents qui pourraient capter de nouvelles demandes. Aussi voit-on fleurir dans cette nouvelle culture des propositions ou des tentatives d'application de systèmes mixtes, à dominante majoritaire pour l'alternance, mais avec correctif proportionnel pour l'innovation.

91. Le tableau de la page suivante récapitule les principales caractéristiques des trois modèles qu'on vient de décrire. Gardons nous d'oublier qu'il s'agit ici de modèles « idéal-typiques ». Leurs exemples historiques sont souvent plus complexes et les évolutions moins tranchées. Car les modèles qu'on a décrits comme successifs sont encore partiellement concurrents et parfois enchevêtrés. Le modèle élitare de la démocratie par le haut qui repose sur le clientélisme n'a pas

totallement disparu et l'on observe ici ou là des poches résiduelles, voire des retours épisodiques dans le comportement des électeurs contemporains. C'est encore plus souvent le cas du grand modèle dominant du XXe siècle que fut celui de la démocratie de masse. Il suffit d'un mouvement social animé par des minorités agissantes et orchestré dans des manifestations de rue pour que l'opinion, qui avait plébiscité une entreprise vouée à la solution d'un problème majeur, se reclasse derrière les porte-parole de ses catégories d'appartenance. Ce qu'on appelait autrefois les variables lourdes du comportement électoral (classe sociale objective, classe sociale subjective et pratique religieuse notamment) ne se portent sans doute plus très bien, mais elles ont encore de beaux restes et des sursauts qui interrompent un temps le déclin régulier de leur pouvoir explicatif. C'est que le vote n'a jamais été et ne sera sans doute jamais unidimensionnel, comme tout comportement humain. C'est d'ailleurs cela qui nourrit l'intérêt que beaucoup d'acteurs et d'observateurs prêtent aux systèmes mixtes.

3.LES AVANTAGES ET LES DIFFICULTES DES SYSTEMES MIXTES

92. Les réformateurs ont de plus en plus tendance à considérer les systèmes mixtes comme une panacée. En partie parce qu'ils ont intériorisé la multifonctionnalité des systèmes électoraux, qui peut commander des dispositions contradictoires.

3.1. LA RECHERCHE DU JUSTE MILIEU

93. a. Les systèmes mixtes ont pour principal avantage de combiner des logiques qui seraient incompatibles si on cherchait à les mettre en œuvre sans les hiérarchiser. C'est le cas principalement de la logique majoritaire – essentielle pour la fonction d'investiture – et de la logique proportionnelle – la plus favorable à la fonction de représentation. Ce peut être aussi le cas de la logique uni- ou plurinomiale – favorable à la sélection personnelle – et de la logique de la liste bloquée – favorable à la discipline et donc à la cohésion des groupe parlementaires et des partis – ou de la logique territoriale – favorable à la représentation géographique – et de la logique nationale – favorable à la représentation politico-idéologique. Un exemple concret de recherche du juste milieu par combinaison et hiérarchisation peut être trouvé dans la proposition que nous avons faite en 1993 à l'Association Nationale des Elus Régionaux, à la demande de son président, M. Valéry Giscard d'Estaing, pour une éventuelle réforme du mode d'élection des conseils régionaux français. Cette proposition, rédigée par Jean-Claude Casanova et Alain Lancelot, avait été résumée dans notre rapport de la façon suivante : « Pour ne pas prêter le flanc aux accusations de manipulation, le choix d'un mode de scrutin doit être inspiré par quelques principes forts, qu'il faut énoncer et classer par ordre d'importance car ils se limitent les uns les autres.

1. Le gouvernement de la région doit s'appuyer au sein du conseil sur une majorité stable et claire.
2. L'identité des régions doit être affirmée par le choix d'une circonscription régionale.
3. La représentation des minorités doit être assurée.
4. La représentation des différents départements également.

Le troisième principe corrige le premier et le dernier corrige le deuxième. Si on accepte ces objectifs, on est conduit à proposer une réforme majoritaire du mode de scrutin et l'adoption de la région comme circonscription à la place des départements, tout en limitant les effets du scrutin

majoritaire par la représentation des minorités et en assurant une représentation équitable des départements. »

b. Les systèmes mixtes ont également l'avantage de lisser les évolutions dans la représentation, la sélection et la capacité d'investiture ou de sanction. Ces évolutions tendent, à la longue, à être quasi-paralysées par l'application des systèmes les plus favorables à la représentation, comme la proportionnelle pure, et risquent à l'inverse de prendre une allure chaotique lorsque les systèmes majoritaires sont mis en œuvre dans leur forme la plus tranchée, du fait d'alternances à répétition. Entre le « sehr langsam » et l'« allegro vivace » sinon « furioso », le juste milieu d'un tempo « bien tempéré » séduit ceux qui croient qu'une évolution maîtrisée est au cœur de la bonne gouvernance démocratique.

3.2. INCONVENIENTS ET DIFFICULTES

94. a. Face à ces analyses, le principal inconvénient des systèmes mixtes réside dans leur complexité. Sans doute certains systèmes « simples », comme la représentation proportionnelle, sont-ils déjà fort compliqués dans le système d'attribution des sièges, surtout dans l'utilisation des restes, pour un électeur peu porté à l'arithmétique. Mais au moins leur principe est-il univoque et chacun est-il capable de le comprendre d'emblée. Tel n'est pas le cas des systèmes mixtes, qui font souvent intervenir des procédures visant à déformer le résultat sorti des urnes, soit pour exclure certains votes de la représentation (par le jeu des seuils), soit au contraire pour renforcer le poids de certains autres (prime majoritaire au parti arrivé en tête, par exemple). L'électeur, qui avait du mal à comprendre la complexité des calculs, en a plus encore à accepter l'inégalité de fait qui en résulte entre les votes exprimés. Il en nourrit parfois, sinon souvent, un sentiment d'aliénation envers le fonctionnement du système électoral « manipulé par les politiciens ».

b. A cette difficulté s'ajoute celle du dosage de la mixité. Un système mixte serait en effet paralysé ou purement aléatoire si le dosage des logiques qu'il combine ne comportait pas une hiérarchisation suffisante. Mais seule l'expérience peut aider à choisir le bon dosage. Si la logique secondaire est trop faiblement instillée, elle n'aura guère d'effet correctif sur le résultat de l'élection. Si elle est trop présente au contraire, c'est la logique principale qui verra ses effets exagérément dilués. Le problème se pose tout particulièrement quand il s'agit d'introduire un correctif quantitatif, pour fixer par exemple le niveau d'une prime majoritaire ou d'un seuil exigé pour être représenté.

c. Pour pallier des difficultés de ce genre, la Commission de réforme du mode de scrutin, instituée en France en 1992 par le Premier ministre Pierre Bérégovoy et dont nous faisons partie sous la présidence du Doyen Vedel, avait proposé le maintien du scrutin majoritaire à deux tours pour la plupart des sièges de l'Assemblée nationale et l'addition, « pour une part non négligeable » de ces sièges, d'une élection à la représentation proportionnelle sur des listes nationales. Les représentants de la majorité de gauche et de l'opposition de droite qui siégeaient à côté d'experts dans cette commission s'étaient finalement mis d'accord pour arrêter à 10% du total des sièges la « part non négligeable » de sièges nationaux pourvus à la proportionnelle, mais après avoir âprement discuté le principe même de la mixité, craignant qu'elle ne passât pour le retour de la partitocratie. L'argument qui les avait finalement convaincus était notre proposition de donner deux votes à chaque électeur : le premier pour élire l'un des candidats au scrutin uninominal majoritaire, le second pour choisir l'une des listes candidates à la représentation proportionnelle au niveau national. L'originalité de ce système mixte était sa transparence car le double vote excluait définitivement tout reproche d'inégalité et tout soupçon de déformation de la

volonté des électeurs. Mais le projet achoppa finalement sur la difficulté concrète de réserver une cinquantaine de sièges à la proportionnelle, soit en augmentant d'autant le nombre total des sièges, ce qui, pour les représentants du Parlement membres de la commission, risquait d'aggraver l'antiparlementarisme, soit en réduisant d'autant le nombre des sièges de circonscription, ce qui ne manquerait pas de susciter un tollé dans les départements dont la représentation serait amoindrie. Et la réforme ne fut pas prise en compte par le Gouvernement. On aime dire en France que « le Diable se cache dans les détails » et les systèmes mixtes, hélas, n'en manquent pas.

4. QUELQUES CONSIDERATIONS SUR LA SITUATION SPECIFIQUE DES DEMOCRATIES EMERGENTES

95. Les démocraties émergentes ont légitimement tendance à brûler les étapes du développement politique, économique et social pour rattraper par des raccourcis les Etats développés qui ont mis des décennies et parfois des siècles à mûrir. Il serait vain et injuste de leur prêcher la patience. Il n'en est pas moins sage de les aider à faire en toute connaissance de cause, au début du processus de démocratisation, les choix fondamentaux qui vont commander la nature de leur développement. Du point de vue des systèmes électoraux qui nous intéressent ici, cette phase préalable, lors du « moment constituant », doit comporter trois éléments : le repérage initial de la nature et du degré de la segmentation, le choix d'un modèle de citoyenneté et enfin le choix de la plus ou moins grande portée gouvernante de la démocratie électorale.

4.1. LE REPERAGE INITIAL DE LA NATURE ET DU DEGRE DE SEGMENTATION

96. Le repérage de la nature et du degré de la stratification politique et de ses bases socio-culturelles est un préalable nécessaire. C'est de cette segmentation que dépend en effet le choix des modèles à créer, pour la définition de la citoyenneté comme pour l'investiture des gouvernants.

97. Un tel repérage nécessite, nous semble-t-il, une première élection générale – celle d'une assemblée constituante par exemple – à la représentation proportionnelle, formule la plus adaptée pour mesurer le degré initial de fragmentation des forces politiques et préciser la nature des alliances (politiques, religieuses, ethnico-culturelles, etc.) qui cimentent chacune d'elles.

98. Certains pourraient redouter qu'une phase initiale aussi ouverte ne se contente pas de dresser un constat de départ mais qu'elle n'ancre la division par le seul fait de la rendre visible et ne pèse de ce fait lourdement sur les choix ultérieurs. L'objection n'est pas négligeable. Mais l'expérience montre que tel n'est pas nécessairement le cas. L'étalage des divisions peut fort bien susciter au contraire le désir de les réduire et, de toute façon, un mode de scrutin ne fait vraiment sentir tous ses effets et notamment ses effets néfastes qu'à partir de sa deuxième application, c'est-à-dire après deux élections consécutives.

4.2. LE CHOIX D'UN MODELE DE CITOYENNETE

99. A partir des résultats d'une consultation proportionnelle initiale, il est possible de distinguer les principales lignes de clivage au sein du corps électoral, d'apprécier leur indépendance ou leurs éventuels recouvrements et d'évaluer leur importance respective. Si la fragmentation est forte et repose essentiellement sur des facteurs qualitatifs (ethnico-culturels ou religieux par exemple), le choix crucial consiste à opter entre une conception universaliste de la

citoyenneté qui transcende les différences de fait et prône l'égalité de droit afin de permettre la définition d'un intérêt général supérieur, d'une part, et une conception pluraliste celle de la mosaïque qui reconnaît, protège et promeut les droits spécifiques des communautés, d'autre part. Ces deux conceptions sont d'égale dignité quoi qu'en pensent les fidèles de Jean-Jacques Rousseau. Et l'imposition d'une conception abstraitement égalitaire de la citoyenneté à une société très hétérogène est une bien faible protection contre les risques de discrimination de fait voire de génocide. Si les divisions sont profondes, mieux vaut les reconnaître officiellement et tenter d'obliger les communautés à reconnaître leurs droits respectifs comme leurs devoirs mutuels.

100. Le choix de l'un ou l'autre de ces modèles emporte des conséquences pour le choix durable d'un mode de scrutin après la phase initiale de représentation proportionnelle. Le modèle universaliste appelle un découpage politico-administratif des circonscriptions et un mode de scrutin majoritaire, le modèle pluraliste un découpage des circonscriptions épousant le plus possible la distribution spatiale des communautés et un mode de scrutin mixte ou proportionnel en fonction de la profondeur des clivages et de l'intention de limiter leurs effets ou d'accepter qu'ils se rigidifient.

4.3. LE CHOIX D'UN SYSTEME DE GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE

101. Ce choix prolonge et renforce celui d'un modèle de citoyenneté. Il comprend le choix entre un système unitaire et un système fédéral et le choix entre un régime parlementaire, un régime présidentiel et, le cas échéant, un régime semi-présidentiel.

102. Du point de vue des modes de scrutin le choix de la forme unitaire ou fédérale de l'organisation de l'Etat a peu d'importance. On peut remarquer cependant que la forme fédérale pourrait autoriser la mise en œuvre de systèmes électoraux différents pour les élections au niveau de la fédération et les élections au niveau des Etats fédérés. On pourrait fort bien imaginer par exemple un système majoritaire ou même mixte à dominante majoritaire au niveau du Parlement fédéral, dont les attributions concernent davantage les problèmes supra-communautaires (ou « universels »), comme la défense, les affaires étrangères, les droits de l'homme ou les arbitrages économiques et sociaux pour l'ensemble de la fédération, et un système faisant plus ou moins appel à la représentation proportionnelle au niveau de tous ou certains Parlements des Etats fédérés.

103. En ce qui concerne la « démocratie gouvernante » dont nous avons traité plus haut et qui caractérise les cités dont les citoyens disposent d'un réel pouvoir d'investiture du gouvernement, le type de régime politique et de mode de scrutin qui peut lui être associé introduit une différence très significative. Il est clair que le régime présidentiel, majoritaire par nature, est le plus à même de simplifier le choix politique de la nation et de la forcer à se rassembler. Et il l'est plus encore s'il est appuyé par un scrutin majoritaire au niveau des élections parlementaires. Surtout si les élections parlementaires ont lieu dans la foulée de l'élection présidentielle comme l'a bien montré, lors des dernières élections françaises en 2002, l'effet bénéfique, du point de vue de l'investiture d'une majorité, de l'inversion du calendrier électoral qui prévoyait initialement que l'élection présidentielle aurait lieu après les élections législatives.

104. Il se peut cependant que le régime présidentiel impose un choix trop brutal à une société pluraliste et risque de tourner au pouvoir personnel dans une société de culture démocratique trop récente. Il peut être alors opportun d'instituer un système mixte donnant un exutoire

proportionnaliste aux forces minoritaires et leur garantissant un rôle de contre-pouvoir démocratique.

105. Les mêmes arguments valent pour le régime parlementaire, qui n'étant pas majoritaire par nature, doit s'appuyer sur le mode de scrutin pour dégager une majorité de gouvernement dans les urnes tout en respectant les droits des minorités et les possibilités d'alternance. Même si elles sont difficiles à comprendre – mais on a vu plus haut que cette difficulté peut être réduite – les formules mixtes à dominante majoritaire semblent les plus fonctionnelles pour une démocratie émergente tant du point de vue de la démocratie gouvernante que du respect du pluralisme communautaire.

106. Quoi qu'il en soit, il nous semble dangereux d'affirmer, au nom d'une sorte d'évolutionnisme juridique, que la représentation proportionnelle est le stade suprême ou l'horizon indépassable des élections démocratiques. Ce n'est évidemment pas le cas dans les vieilles démocraties avancées et il n'est pas du tout certain que cela doive l'être dans toutes les démocraties émergentes.

EN GUISE DE CONCLUSION

107. La dernière remarque de la section précédente nous permet de boucler la boucle ouverte dans l'introduction générale de ce rapport : en dépit de la préférence pour la proportionnelle maintes fois affichée par les tenants d'une conception « politiquement correcte » du « kit démocratique », ou de l'affirmation tout aussi péremptoire qu'en dehors d'un système majoritaire pur et dur il n'est pas de « démocratie gouvernante » possible, il n'existe pas de système électoral bon sous tous les rapports. Chacun a ses avantages et ses inconvénients, plus ou moins considérables suivant qu'on considère telle ou telle des diverses fonctions que remplit le mode de scrutin pour le système politique.

108. L'enjeu est de taille puisqu'il s'agit de dégager et de mettre concrètement en œuvre la légitimité du pouvoir démocratique et d'assurer son efficacité. Sans doute cela doit-il nous induire à quelque modestie. Il s'agit moins de choisir entre des types idéaux que de rechercher au plus près des réalités socio-culturelles, des traditions juridiques locales et des circonstances du moment, le meilleur dosage possible entre des solutions contradictoires. Sans hésiter à rectifier un système qui commence à produire des effets pervers, car le mauvais pli se prend aussi vite que le bon et devient difficilement effaçable quand il se transforme en tradition culturelle. Conclusion tristement relativiste pour un juriste qui croit à la force des principes. Mais, sous la façade des principes juridiques et de la science mathématique, la question des systèmes électoraux renvoie à l'art politique qui, pour concilier pacifiquement des intérêts contradictoires, demande à chacun de compromettre sans se compromettre.

TABLEAU RECAPITULATIF DES TROIS MODELES HISTORIQUES

MODELE ELITAIRE

Période de domination :	débuts du suffrage universel à début du XX ^{ème} siècle
Logique de la représentation :	clientélisme
Logique de la sélection :	notabilité et patronage démocratique
Logique de l'investiture :	blanc-seing au mandataire
Système idéal-typique :	scrutin uninominal majoritaire à un tour

MODELE DE LA DEMOCRATIE DE MASSE

Période de domination :	trois premiers quarts du XX ^{ème} siècle
Logique de la représentation :	identification à une catégorie socio-culturelle
Logique de la sélection :	militantisme
Logique de l'investiture :	indirecte et a posteriori
Système idéal-typique :	représentation proportionnelle

MODELE DE L'INDIVIDUATION CONSUMERISTE

Période de domination :	dernières décennies du XX ^{ème} siècle
Logique de la représentation :	demande de politiques publiques prioritaires
Logique de la sélection :	offre la plus crédible
Logique de l'investiture :	contrat à objectif limité et durée déterminée
Système idéal-typique :	système mixte à dominante majoritaire

MODELE ELITAIRE

Période de domination :	débuts du suffrage universel à début du XX ^{ème} siècle
Logique de la représentation :	clientélisme
Logique de la sélection :	notabilité et patronage démocratique
Logique de l'investiture :	blanc-seing au mandataire
Système idéal-typique :	scrutin uninominal majoritaire à un tour

MODELE DE LA DEMOCRATIE DE MASSE

Période de domination :	trois premiers quarts du XX ^{ème} siècle
Logique de la représentation :	identification à une catégorie socio-culturelle
Logique de la sélection :	militantisme
Logique de l'investiture :	indirecte et a posteriori
Système idéal-typique :	représentation proportionnelle

MODELE DE L'INDIVIDUATION CONSUMERISTE

Période de domination :	dernières décennies du XX ^{ème} siècle
Logique de la représentation :	demande de politiques publiques prioritaires
Logique de la sélection :	offre la plus crédible
Logique de l'investiture :	contrat à objectif limité et durée déterminée
Système idéal-typique :	système mixte à dominante majoritaire