

Doc. # 17

17 D

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU COMITÉ

D'ÉTUDE SUR LES MODES DE SCRUTIN

QUÉBEC  
JUIN 1972

## TABLE DES MATIERES

	pages
<u>I - LES MODES DE SCRUTIN</u>	6
1. <u>DESCRIPTION DES PRINCIPAUX MODES DE SCRUTIN</u>	6
A. <u>Le scrutin majoritaire</u>	7
a) La majorité relative ou formule de la simple pluralité des voix	7
b) La majorité absolue	8
B. <u>La représentation proportionnelle</u>	11
C. <u>Les formules mixtes</u>	13
2. <u>CONSÉQUENCES DES PRINCIPAUX MODES DE SCRUTIN</u>	15
A. <u>Effets sur les résultats électoraux</u>	16
B. <u>Effets sur le système des partis</u>	17
3. <u>CRITERES COMPOSITES</u>	18
<u>II - MODE DE SCRUTIN AU QUÉBEC</u>	20
1. <u>PREMIER CRITERE</u>	22
2. <u>SECOND CRITERE</u>	29
3. <u>CONCLUSION</u>	31
<u>III - LES MODES DE SCRUTIN POSSIBLES POUR LE QUÉBEC</u>	33

---

Annexe 1: Forces, numéro 13, 1970, pp. I-XVI.

Annexe 2: Les trois modes de scrutin retenus par le Comité tels qu'ils sont décrits dans les extraits de l'ouvrage Les systèmes électoraux, coll. Que sais-je? Cotteret et Ameri, P.U.F. 1970, et dans l'article du professeur Heynaud reproduit en l'annexe 1.

A L'HONORABLE PRÉSIDENT DE  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Me Jean-Noël Lavoie

Nous, membres du comité d'étude sur les  
modes de scrutin, avons l'honneur de vous présenter  
un rapport préliminaire.

Gilles Lalande

Vincent Lemieux

Me François Drouin

Québec, juin 1972.

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU COMITÉ  
D'ÉTUDE SUR LES MODES DE SCRUTIN

Le comité d'étude sur les modes de scrutin a été créé, le 25 novembre 1971, par la Commission permanente de l'Assemblée nationale avec comme membres les professeurs Gilles Lalande, Vincent Lemieux, Jean Meynaud et Me François Drouin, président général des élections. Le mandat du comité a alors été énoncé comme suit:

"Faire pour la Commission parlementaire sur la réforme électorale une étude sur la question du mode de scrutin, et plus spécialement:

1. Fournir une appréciation du présent mode de scrutin québécois, compte tenu des conditions sociologiques des élections québécoises et de nos institutions politiques;
2. Préparer un schéma des principes et modalités des principaux modèles de mode de scrutin, en soulignant les avantages et inconvénients propres à chacun, et
3. Présenter aux membres de la Commission parlementaire des alternatives pratiques pour le Québec en matière de mode de scrutin, en tenant compte des conséquences probables de ces alternatives sur la vie politique au Québec."

Le Comité a tenu huit (8) séances de travail entre le 31 janvier et le 21 juin 1972. Il a eu le malheur de perdre inopinément un de ses membres, le professeur Jean Meynaud, du département de Science politique de l'Université de Montréal, qui est décédé le 14 février 1972.

Les membres de la Commission se rappellent qu'ils ont eu l'avantage, le 25 mars 1971, d'entendre et d'interroger longuement le professeur Meynaud dont ils avaient pu alors apprécier la science et la clarté. Dans un dossier qu'il avait préparé pour la revue Forces (numéro 13, 1970), le professeur Meynaud avait expliqué en une belle synthèse les principaux modes de scrutin en régime parlementaire. Nous avons cru utile de reproduire, en annexe, ce texte qui nous a largement inspirés. Ainsi, même après sa mort, notre éminent collègue se trouve à avoir participé à la préparation de ce rapport préliminaire.

Nous avons cru, à ce moment-ci, devoir présenter à la Commission parlementaire un rapport préliminaire afin de permettre à ses membres d'être immédiatement renseignés sur les divers modes de scrutin et d'en tenir compte, s'ils le jugent à propos, dans l'ensemble de la réforme électorale, dont une première phase, celle d'un nouveau découpage des circonscriptions, est en voie de réalisation.

Ce rapport permettra aussi à la Commission, si elle le désire, de préciser ses directives et d'orienter le programme du comité dans la voie qu'elle choisira. En effet, une fois les systèmes exposés, même si les experts peuvent manifester des préférences, il appartient, croyons-nous,

aux hommes politiques de faire un choix permettant au comité de mieux circonscrire son champ de travail et de ne pas se perdre dans des recherches et des exposés théoriques.

Nous n'avons pas cru déformer le mandat que la Commission nous avait confié en inversant l'ordre des deux premières parties. Nous exposerons d'abord les principaux modes de scrutin pour apprécier ensuite celui qui est utilisé dans le Québec et suggérer, dans une dernière partie, les trois modes qui nous semblent mériter une attention spéciale.

## I - LES MODES DE SCRUTIN

### 1. DESCRIPTION DES PRINCIPAUX MODES DE SCRUTIN

Il existe de nombreuses façons de convertir le suffrage populaire en sièges lors de la tenue d'une élection. Pour les fins d'une présentation sommaire, on peut toutefois grouper les modes de scrutin en deux grandes catégories: celle où l'attribution des sièges est déterminée par la constatation d'une majorité et celle où cette attribution est assurée par un mécanisme de proportionnalité.

Depuis plus de cent ans, les avantages et les inconvénients respectifs de ces deux catégories de modes de scrutin n'ont cessé de provoquer des débats dans la plupart des pays, et on peut affirmer que les démocraties parlementaires se divisent en deux camps:

celui du scrutin majoritaire et celui de la représentation proportionnelle.

A. Le scrutin majoritaire

Comme son nom l'indique, le scrutin majoritaire attribue les sièges disputés au cours d'une élection aux candidats qui obtiennent la majorité des voix dans chacune des circonscriptions. Cette majorité peut être relative ou absolue et c'est pourquoi, on distingue deux formules principales d'inspiration majoritaire: celle de la simple pluralité des voix et celle de la majorité absolue.

a) La majorité relative ou formule de la simple pluralité des voix

La formule de la majorité relative est celle que nous connaissons au Québec ainsi que dans les élections pour la Chambre des Communes et, aujourd'hui, pour toutes les législatures provinciales. Elle existe dans la plupart des pays qui ont jadis appartenu à l'Empire britannique, y compris les Etats-Unis. En vertu de cette formule, la victoire échoit au candidat qui a obtenu le plus grand nombre de votes, même si ce nombre est inférieur au total des voix reçues par les autres candidats. Il suffit donc, pour être victorieux, qu'un candidat obtienne un nombre de voix supérieur à celui de chacun de ses adversaires. C'est ce que les Anglais, inspirés par la compétition sportive, appellent le système du "First-past-the-post".

Cette formule joue habituellement, comme dans le Québec, à l'intérieur d'un tour unique de scrutin, un seul candidat étant élu par circonscription. Toutefois, elle peut aussi être employée, comme dans un certain nombre de provinces canadiennes, pour les élections de plusieurs candidats dans une même circonscription, chaque élection se faisant indépendamment l'une de l'autre.

La formule de majorité relative est pratiquée depuis longtemps; c'est la plus simple et c'est celle que connaissent de nombreuses assemblées délibérantes. Elle est comprise de tous, et ses partisans répètent que "la Loi de la majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée."

b) La majorité absolue

Au lieu de faire dépendre l'élection d'une simple pluralité des voix, on peut exiger que le candidat victorieux obtienne une fraction donnée des suffrages valides, par exemple, la moitié plus un. De cette façon, le candidat élu dispose d'un nombre de voix supérieur au total des voix accordées aux autres candidats.

Evidemment, cette majorité absolue, dans plusieurs circonscriptions, ne se dégage pas toujours au premier tour de scrutin lorsqu'il y a plus de deux candidats en lice. Pour y arriver, il faut alors un second tour de scrutin



et on a même connu naguère, dans certains cas, un troisième tour. Dans un système à second tour, il peut y avoir des exigences mathématiques variées. Par exemple, il peut être nécessaire pour demeurer au second tour d'avoir obtenu au premier un certain pourcentage des voix. Pour éviter un second tour, on a imaginé, toutefois, un système obligeant le votant à indiquer sur son bulletin les candidats de son choix par ordre de préférence, de façon à pouvoir réaliser une majorité absolue en un seul tour. C'est ce qu'on appelle le vote alternatif. C'est le système qui a été pratiqué momentanément par le Manitoba, l'Alberta et la Colombie britannique.

Les électeurs ne choisissent un député qu'à l'occasion d'un seul scrutin, mais ils votent pour plusieurs candidats en indiquant leur ordre de préférence; à la suite du nom de celui qu'ils voudraient voir élu, ils mettent le chiffre (1); ils mettent le chiffre (2) à la suite de celui qu'ils souhaiteraient voir élu si le premier ne l'était pas et ainsi de suite. Au dépouillement du scrutin, est élu le candidat qui a obtenu une majorité absolue de chiffres (1). Si personne n'a obtenu la majorité absolue, on recompte les votes en excluant le candidat qui a le moins reçu de premières préférences, et on transférant les secondes préférences au candidat qui reste jusqu'à ce qu'un d'entre eux obtienne la majorité absolue.

Ce système suppose des électeurs capables d'orchestrer leurs préférences et de faire autre chose que tracer la croix traditionnelle. Il rend plus long le dépouillement des votes, mais il remplace, à toutes fins pratiques, le scrutin majoritaire à deux tours comme il existe en France. Le professeur Maurice Duverger s'est déjà demandé s'il ne conviendrait pas notamment à la situation politique de ce pays. Il reste qu'il a été abandonné par les trois provinces du Canada qui l'ont déjà pratiqué. Nous n'avons pas cru nécessaire d'étudier quelles avaient été les raisons de cet abandon, mais on notera dans l'article du professeur Meynaud que "l'une des principales raisons ayant conduit cette province (le Manitoba) à y renoncer (le vote alternatif) aurait été que dans la quasi-totalité des cas le dépouillement des secondes préférences ne faisait que confirmer les résultats obtenus à la pluralité des premières préférences." Par ailleurs, en Colombie britannique, le système du vote alternatif utilisé, au cours de deux élections, en 1952 et 1953, n'aurait rien changé s'il avait été conservé.<sup>1</sup>

Le mode de scrutin à la majorité absolue est donc assez compliqué lorsqu'il se réalise

---

1. cf. H.F. Angus, "The British Columbia Election, June, 1952", The Canadian Journal of Economics and Political Science, XVIII (November, 1952), et T.H. Qualter, The election process in Canada, McGraw-Hill Company of Canada Limited, Toronto, 1970, pp. 130-131.

en un seul tour et il ne produit peut-être pas les résultats qu'on en attend. Par ailleurs, il a l'inconvénient, surtout lorsqu'il se réalise en deux tours, de donner lieu à des marchandages de moralité douteuse entre les partis au sujet des désistements et à des alliances contre nature. Enfin, il ne fait pas toujours disparaître les inégalités de représentation.

Le scrutin majoritaire relatif ou absolu peut être uninominal, c'est-à-dire être utilisé dans les élections à un siège, mais il peut aussi servir pour un scrutin de liste, c'est-à-dire dans des circonscriptions élisant plusieurs députés.

#### B. La représentation proportionnelle

Face au scrutin majoritaire, s'est développée dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle l'idée de la représentation proportionnelle. Les diverses formules qu'elle a inspirées ont pour objectif d'attribuer à chaque parti un nombre de sièges correspondant, plus ou moins, au nombre de votes populaires qu'il a reçus.

L'application de ce principe se réalise toutefois avec de nombreuses variantes. La première a trait aux modalités de distribution des sièges pour lesquelles on utilise différentes formules. Les deux principales sont celle du quotient électoral et celle

du nombre uniforme. Pour obtenir un siège, on peut exiger qu'un candidat obtienne le nombre de suffrages correspondant au quotient qui résulte de la division du nombre des suffrages par le nombre de sièges à pourvoir ou bien la loi peut fixer arbitrairement ce nombre. Un candidat obtenant rarement le nombre exact de voix prévues, des dispositions spéciales prévoient la répartition des restes. Le second facteur est celui de la dimension des circonscriptions ou plus précisément celui du nombre de sièges attribué à chacune des circonscriptions. Il s'agit de préciser si les votants doivent se prononcer dans de grandes circonscriptions élisant plusieurs députés ou dans de plus petites en élisant moins. La distinction est assez importante car il est évident que le jeu de la proportionnelle se réalise mieux dans de grandes circonscriptions. Enfin, le troisième élément concerne la faculté de sélection laissée aux électeurs vis-à-vis des listes en présence. Dans certains cas, la liste est dite "bloquée" et il faut voter pour son tout, mais dans d'autres cas, les électeurs peuvent opérer des changements à l'intérieur des listes.

Nous avons voulu signaler rapidement ces divergences, dont on pourra trouver l'explication détaillée dans l'article du professeur Meynaud, afin de bien montrer la complexité de l'utilisation du vote proportionnel. Or, un système électoral doit être assez facilement compris par les électeurs ou du moins un certain temps d'éducation est nécessaire pour les initier à sa

complexité. Cependant, il faut reconnaître que la représentation proportionnelle - et c'est le grand argument de ses partisans - est généralement plus juste que le scrutin majoritaire et que surtout, elle épouse davantage les exigences d'une démocratie pluraliste.

C. Les formules mixtes

Les formules mixtes, c'est-à-dire empruntant à la fois au scrutin majoritaire et à la représentation proportionnelle peuvent varier considérablement, et deux auteurs français ont écrit d'une façon amusante: "Le législateur procède comme un barman pour un cocktail: un doigt de R.P. et deux doigts de scrutin majoritaire ou vice-versa. Dans les deux cas, l'inventeur est souvent plus satisfait de son mélange que le consommateur-électeur."<sup>2</sup>

Lorsque les formules mixtes s'approchent vraiment de l'un des deux principaux modes de scrutin, comme dans le cas du vote unique transférable, on les traite le plus souvent de simples variantes de la représentation proportionnelle. Lorsque, au contraire, elles empruntent de façon égale à l'un et à l'autre, comme dans le cas du système électoral de la République fédérale d'Allemagne, on les range

---

2. Jean-Marie Cotteret et Claude Eueri. Les systèmes électoraux, coll. "Que sais-je?", P.U.F. no 1302, 1970, p. 75.

habituellement sans hésiter parmi les formules d'inspiration mixte proprement dites.

Le vote unique transférable permet par exemple à chaque électeur de se prononcer pour le candidat de son choix tout en assurant finalement une répartition de type proportionnel. Pour cette raison, on présente parfois cette formule comme la modalité anglaise de la représentation proportionnelle, bien qu'elle ait été pratiquée dans l'Etat australien de Tasmanie depuis 1909 et dans l'Etat libre d'Irlande depuis 1921. Dans ce dernier pays, il semble tellement populaire qu'à deux reprises, en 1959 et en 1968, le peuple a rejeté au référendum une proposition du parti gouvernemental tendant à le remplacer par une formule d'élection à la pluralité des voix. Comme pour plusieurs formules d'inspiration proportionnelle, l'attribution des sièges dans ce système se fait à partir d'un quotient électoral avec une répartition des votes donnés en surplus. Ce mode de scrutin tend notamment à réduire au minimum les votes inutilisés. Comme, à la fin de ce rapport, nous prétendons que c'est un des trois systèmes qui méritent de retenir particulièrement l'attention mais que par ailleurs il est assez complexe, nous renvoyons aux explications qu'en donnent le professeur Meynaud ainsi que les professeurs Cotteret et Emcri dans les annexes qui accompagnent ce rapport.

Par ailleurs, le système électoral de la République fédérale d'Allemagne est un mode de scrutin vraiment mixte, en ce sens qu'il utilise à la fois le scrutin à la pluralité des voix ou à la majorité relative et la répartition proportionnelle. Dans ce système, qu'on a pu parfois qualifier de "représentation proportionnelle personnalisée", la moitié des sièges au Bundestag est attribuée selon le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour et l'autre moitié, à partir de listes de candidats dressées par les partis dans chaque Land, selon la représentation proportionnelle. Cette allocation des sièges à la proportionnelle vient corriger celle qui résulte du scrutin majoritaire. Ce mode de scrutin fait notamment appel à l'emploi d'une formule mathématique complexe (le procédé du professeur d'Hondt) pour l'attribution proportionnelle des sièges en fonction du nombre des suffrages obtenus par la liste de chaque parti. Cette formule exclut toutefois de la représentation proportionnelle, au niveau fédéral allemand, tout parti qui n'a pas obtenu 5% des voix à l'échelon national.

## 2. CONSÉQUENCES DES PRINCIPAUX MODES DE SCRUTIN

Il n'est pas facile d'établir avec précision toutes les conséquences des divers modes de scrutin. Comme l'écrivait, en 1970, Jean Meynaud, "malgré plusieurs recherches et débats, la connaissance du sujet manque encore de solidité et de précision.". La difficulté de cette tâche tient principalement

au fait que le mode de scrutin n'est qu'une des parties de l'opération électorale et qu'une des variables d'un système politique donné. D'autre part, il faut admettre que l'analyse politique contemporaine n'en est pas encore arrivée à des conclusions valables quant aux conséquences à long terme de l'emploi des divers modes de scrutin.

A. Effets sur les résultats électoraux

Il est bien connu cependant que le scrutin majoritaire à un tour, comme il est pratiqué au Canada, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, tend normalement à favoriser au maximum le parti qui obtient le plus de suffrages au cours d'une élection. Cette formule permet, en effet, le plus souvent au parti qui obtient le plus fort pourcentage des voix de se voir attribuer un pourcentage de sièges notablement supérieur à sa proportion des suffrages populaires. Ce mode de scrutin favorise donc d'emblée le dégagement des majorités parlementaires et engendre normalement la stabilité politique. A l'opposé, il est particulièrement fatal aux tiers partis, à l'exception toutefois de ceux qui ont de fortes attaches régionales.

Les formules d'inspiration proportionnelle ont comme premier mérite d'assurer une correspondance approximative entre le pourcentage des voix et le pourcentage des sièges des partis en lice. Par ailleurs, la représentation proportionnelle pure ou mitigée fait nécessairement appel



au scrutin de liste et ses modalités d'application se prêtent à diverses manipulations ou tractations.

Tout en partageant ces jugements d'ensemble, un auteur américain bien connu, le professeur Douglas W. Rae (The Political Consequences of Electoral Laws, Yale University Press, 1967) s'est montré quelque peu sceptique à l'égard de l'influence, au cours d'une longue période, des deux principaux modes de scrutin sur la conversion des suffrages. Selon Rae, les systèmes électoraux ou modes de scrutin, quels qu'ils soient, tendent presque toujours à donner à des degrés divers au parti qui obtient la plus large part du vote populaire plus que sa part proportionnelle des sièges. En d'autres termes, les systèmes électoraux, selon cet auteur, peuvent "fabriquer" des majorités parlementaires lorsqu'une majorité ne se dégage pas de la volonté populaire. En revanche, Rae souligne que, tant en vertu du scrutin majoritaire que de la représentation proportionnelle, les systèmes électoraux tendent à priver de sièges les petits partis, particulièrement ceux qui occupent le dernier rang dans le vote populaire.

B. Effets sur le système des partis

Par ailleurs, le mode de scrutin tend à avoir une influence sur le système des partis dans la mesure où la formule adoptée (scrutin majoritaire, représentation proportionnelle ou

système mixte) demeure assez longtemps inchangée. Par le biais notamment de la distribution des sièges, la formule électorale peut en effet avoir des conséquences sur le nombre des formations politiques actives, la nature de leurs relations, aussi bien que sur leur fonctionnement et leurs structures internes.

Ainsi, le bipartisme n'existe pas en règle générale dans les pays qui emploient soit la représentation proportionnelle, soit un système électoral mixte. Inversement, le multipartisme ne fait pas habituellement bon ménage avec le scrutin à la pluralité des voix ou à la majorité relative. Toutefois, le professeur Rae signale deux exceptions à cette loi générale: celle du Canada, où les élections tenues au scrutin majoritaire uninominal à un tour dégagent une situation de multipartisme au niveau fédéral, et celle de l'Autriche, - et peut-être bientôt celle de la République fédérale d'Allemagne - où les élections tenues sous des formules d'inspiration proportionnelle aboutissent ou tendent à aboutir à une situation de bipartisme.

### 3. CRITERES COMPOSITES

Il est clair que le choix des critères à utiliser détermine le plus souvent l'appréciation qu'on peut faire des divers modes de scrutin. Comme l'a remarqué avec à propos, notre regretté collègue, Jean Meynaud,

(Forces, numéro 13, 1970) l'un des apports les plus utiles du professeur Rae a été "d'établir une distinction entre les effets immédiats ou prochains des divers modes de scrutin (les résultats d'une élection déterminée) et leurs conséquences à plus long terme". Un auteur britannique, W.J.M. Mackenzie (Free Elections, George Allen and Unwin 1958), en faisant remarquer que la formule électorale n'avait pas qu'un objectif ou qu'une raison d'être, a pour sa part recommandé l'utilisation de critères composites dans l'appréciation des avantages et des inconvénients des divers modes de scrutin. Selon Mackenzie, il y aurait lieu notamment de se poser les questions suivantes avant de se prononcer sur les mérites de tel ou tel mode de scrutin:

- 1) ce mode de scrutin permet-il l'élection de candidats de valeur (quality of members)?
- 2) ce mode de scrutin permet-il ou assure-t-il la meilleure représentation possible des électeurs (The member and his constituency)?
- 3) ce mode de scrutin assure-t-il l'efficacité du travail parlementaire (a collectively effective assembly)?
- 4) ce mode de scrutin permet-il l'expression fidèle de l'opinion publique au parlement (reflection of opinion)?
- 5) ce mode de scrutin permet-il aux citoyens de s'exprimer en toute connaissance de cause au moment de voter (attitude of electors in voting)?

- 6) ce mode de scrutin inspire-t-il confiance au public (public confidence)?
- 7) quel est l'effet de ce mode de scrutin sur la tenue des élections partielles (by-election)?
- 8) enfin, ce mode de scrutin est-il approprié (political possibility) au milieu politique dans lequel il s'inscrit?

Nous croyons, à l'instar de Mackenzie et de Rae, qu'il faut considérer les conséquences à long terme des divers modes de scrutin autant, sinon plus, que leurs effets à court terme, particulièrement ceux qui se traduisent sous forme de résultats électoraux. Nous estimons en outre que, si l'on ne doit pas s'acharner à défendre coûte que coûte tel ou tel mode de scrutin, il importe par ailleurs de tenir compte de l'ensemble d'un système politique, et spécialement de la culture politique d'un milieu donné, avant de proposer des modifications majeures ou des transformations radicales au mode de scrutin en usage dans ce milieu.

## II - MODE DE SCRUTIN AU QUÉBEC

Le Québec utilise actuellement le même mode de scrutin qui, à quelques variantes près,<sup>3</sup> est employé

---

3. Dans certaines provinces, au Nouveau-Brunswick par exemple, on élit plus d'un député par circonscription.

au niveau fédéral ainsi que dans toutes les provinces canadiennes. Ce mode de scrutin est d'ailleurs également utilisé dans tous les Etats-Unis: c'est le scrutin uninominal majoritaire à un tour. Il est uninominal parce que dans chacune des circonscriptions, les électeurs ne votent que pour un nom, c'est-à-dire pour un seul candidat; il est majoritaire parce que le candidat qui obtient une majorité, même relative, de votes est déclaré élu; enfin, il est à un tour parce que l'élection du candidat victorieux est déterminée par un seul tour de scrutin, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours à des tours additionnels pour départager les autres candidats.

Les brèves explications que nous avons données dans la première partie de notre rapport sur les divers modes de scrutin font comprendre qu'il est extrêmement difficile d'apprécier celui qui est utilisé au Québec. Nous aurions besoin de mener des études beaucoup plus poussées pour remplir parfaitement cette partie de notre mandat. Pour formuler une appréciation sérieuse, il faut d'abord retenir des critères permettant de mesurer l'efficacité du mode de scrutin, c'est-à-dire de juger s'il permet d'atteindre les objectifs qui sont supposés bons pour la société dans laquelle il s'applique. Or, ces critères, comme en témoigne la liste du professeur Mackenzie que nous avons donnée précédemment, peuvent être très nombreux. Pour le moment, nous croyons devoir nous limiter à deux de ces critères qui permettent de tenir compte, comme le recommande notre mandat, des conditions sociolo-

giques et des institutions politiques du Québec. Ces deux critères ont d'ailleurs été souvent invoqués au Québec, comme partout à travers le monde, dans les débats sur les modes de scrutin aussi bien par les partisans du scrutin majoritaire que par ceux du scrutin proportionnel.

Le premier critère permet de mesurer l'efficacité du mode de scrutin à refléter l'état des forces partisans au Québec, et le second, permet d'évaluer son efficacité à produire des gouvernements majoritaires et à fournir une députation de bonne qualité. Notons tout de suite que l'évaluation d'un mode de scrutin selon ces deux critères peut être faite pour chaque élection prise isolément, ou qu'elle peut l'être en tenant compte d'une période plus longue. Dans ce rapport préliminaire, nous nous en tiendrons surtout à la période allant de 1944 à 1970. Nous appliquerons nos deux critères à l'ensemble de cette période, ainsi qu'à chacune des élections en particulier.

#### 1. PREMIER CRITERE

Certains analystes des élections provinciales au Québec ont soutenu que notre système électoral avait déformé l'expression de la volonté populaire. Si on se limite à la période de la deuxième après-guerre, soit de 1944 à 1970, on constate que seulement aux élections générales de 1960 tous les partis ont obtenu un pourcentage de sièges cor-

respondant à peu près au pourcentage de leurs votes. Cette année-là, le Parti Libéral obtint 51.4% des suffrages exprimés et 52.6% des sièges, alors que l'Union Nationale obtint 46.7% des suffrages exprimés et 44.2% des sièges. (Voir le TABLEAU 1)

TABLEAU 1: Pourcentage des votes et des sièges obtenus par les principaux partis aux élections provinciales de 1944 à 1970

	1944		1948		1952		1956	
	votes %	sièges % (N)	votes %	sièges % (N)	votes %	sièges % (N)	votes %	sièges % (N)
PARTI LIBÉRAL	39.3	40.6 (37)	36.0	8.7 (8)	45.8	25.0 (23)	45.5	21.7 (20)
UNION NATIONALE	38.1	52.7 (48)	51.2	90.0 (82)	50.5	73.9 (68)	51.8	78.3 (72)
BLOC POPULAIRE	14.4	4.4 (4)	-	- (-)	-	- (-)	-	- (-)
UNION DES ÉLECTEURS	-	- (-)	9.2	0 (0)	-	- (-)	-	- (-)

  

	1960		1966		1970		
	votes %	sièges % (N)	votes %	sièges % (N)	votes %	sièges % (N)	
PARTI LIBÉRAL	51.4	52.6 (52)	56.4	66.3 (63)	47.3	46.3 (50)	
UNION NATIONALE	46.7	42.2 (42)	42.1	32.6 (31)	40.8	51.9 (56)	
R.N.	-	- (-)	-	- (-)	5.6	0 (0)	
R.N.	-	- (-)	-	- (-)	3.2	0 (0)	
PARTI QUÉBÉCOIS	-	- (-)	-	- (-)	-	- (-)	
RALLIEMENT CRÉDITISTE	-	- (-)	-	- (-)	-	- (-)	
							66.7 (72)
							15.7 (17)
							- (-)
							- (-)
							23.1 (7)
							11.2 (12)

(N): nombre de sièges obtenus

SOURCE: Président général des élections



Le mode de scrutin et la carte électorale sont les deux principaux mécanismes qui peuvent affecter les résultats des élections générales. En 1960, ils se sont, jusqu'à un certain point, corrigés l'un et l'autre. La carte électorale paraît avoir joué quelque peu en faveur de l'Union Nationale, plus forte dans les petites circonscriptions que dans les grandes, mais, par ailleurs, le mode de scrutin a sans doute joué en faveur du Parti Libéral. Cependant, parce que l'écart des votes n'était pas très grand entre les deux partis, l'effet du mode de scrutin a été plutôt limité. Comparons à ce propos les résultats de 1960 avec ceux de 1956 et de 1952. En pourcentage du vote obtenu, la marge entre les Libéraux et les Unionistes était un peu plus grande, en 1960, que la marge entre les Unionistes et les Libéraux, en 1952 et en 1956. Pourtant les Libéraux n'obtinrent, en 1960, que 52.6% des sièges, alors qu'en 1952 et en 1956 respectivement les Unionistes obtenaient 73.9% et 78.3%. Ainsi, on peut présumer qu'à ces deux élections, la carte électorale et le mode de scrutin ont favorisé l'Union Nationale, alors que ces deux mécanismes auraient annulé leurs effets en 1960.

Les élections de 1948 et de 1962 illustrent le même phénomène. Dans les deux cas, la marge victorieuse du parti le plus fort sur l'autre a été d'environ 15% des votes. Mais en 1948, l'Union Nationale, favorisée par le mode de scrutin et par la carte électorale, obtint 90.0%

des sièges, tandis qu'en 1962 le Parti Libéral, qui n'était favorisé que par le mode de scrutin, obtenait seulement 66,3% des sièges.

L'élection de 1948 montre comment notre mode de scrutin peut défavoriser les petits partis quand ils n'ont pas une concentration régionale forte. Cette année-là, l'Union des électeurs, un parti créditiste, obtint près de 10% des suffrages exprimés, mais elle ne réussit pas à faire élire un seul député. Avant elle, le Bloc populaire n'avait réussi, en 1944, qu'à en faire élire 4, soit 4,4% de l'ensemble, avec 14,4% des suffrages exprimés. En 1966, le RIN et le R.N., avec 5,6% et 3,2% des votes respectivement, ne pouvaient faire élire un seul député. En 1970, enfin, la forte concentration régionale du Ralliement Créditiste, là où la lutte se déroulait entre trois ou quatre partis, lui donnait un pourcentage de sièges (11,1%) égal à son pourcentage de votes (11,2%), alors que le Parti Québécois, ne bénéficiant pas de ces conditions aussi favorables, ne faisait élire que 6,5% des députés de l'Assemblée nationale, avec 23,1% des votes exprimés par les électeurs du Québec. Les résultats des élections de 1944 et de 1966 montrent que le mode de scrutin n'est pas tout et que la carte électorale peut être un facteur plus important quand la marge n'est pas très grande entre les deux principaux partis. Ces deux élections générales, rappelons-le, ont donné une majorité de sièges à un parti, celui de l'Union Nationale, qui pourtant a obtenu moins de

votes que l'autre, le Parti Libéral.

Des calculs, un peu artificiels, il est vrai, montrent que si les résultats des élections générales de 1944 et de 1966 étaient inscrits dans la carte de 110 circonscriptions proposée le 1er mars 1972 par la Commission permanente de la réforme des districts électoraux, le Parti Libéral aurait obtenu la majorité des sièges aux deux occasions. En 1944, les résultats auraient été:

Parti Libéral:	58 sièges;
Union Nationale:	50 sièges;
Eloc populaire:	2 sièges.

En 1966, ils auraient été:

Parti Libéral:	55 sièges;
Union Nationale:	53 sièges;
Indépendants:	2 sièges.

On peut donc conclure que notre mode de scrutin n'a réussi qu'une fois, en 1960, à représenter dans sa juste proportion l'état des forces partisanes. Dans tous les autres cas, sauf en 1944 et en 1966, il a donné comme prévu une prime plus ou moins forte au parti qui avait recueilli le plus de votes.

Si on s'en tient aux deux principaux partis de la période 1944-1966, le Parti Libéral et l'Union Nationale, on peut dire qu'abstraction faite de la carte électorale, et en particulier des deux victoires exceptionnelles qu'elle a

produites en 1944 et en 1966, le mode de scrutin a favorisé tantôt l'un, tantôt l'autre. Au total, la sur-représentation et la sous-représentation des deux s'équilibrent ou presque: le mode de scrutin permet au Parti Libéral de mieux assurer ses victoires en 1960, 1962 et 1970, et il permet à l'Union Nationale de mieux assurer les siennes en 1948, 1952 et 1956.

D'une façon générale, le mode de scrutin sous-représente tous les nouveaux partis durant cette période. Il faut alors se demander, dans une perspective de moyen terme plutôt que de court terme, si ce mécanisme électoral n'a pas effacé des forces qui autrement auraient compté dans la vie politique québécoise. Comme on ne peut pas refaire l'histoire, nos conclusions là-dessus ne sont que hypothétiques. Nous pensons toutefois que le Bloc populaire, parti issu d'une conjoncture particulière, n'aurait pas survécu à cette conjoncture même s'il avait obtenu dix (10) ou douze (12) sièges plutôt que quatre (4). Quant au parti de l'Union des électeurs, le mode de scrutin n'a tellement pas réussi à l'éliminer puisqu'un parti créditiste est réapparu en 1966, puis en 1970, aidé en cela sans doute par les succès du Parti Créditiste fédéral. On peut dire de même que le RIN a préparé la voie au Parti Québécois et que même s'il avait obtenu quelques sièges en 1966, la situation aurait été la même. Toutefois, certains analystes ont trouvé plus grave qu'en 1970, le Parti Québécois, avec deux fois plus de

votes que le Ralliement Créditiste, n'obtienne que sept (7) sièges contre douze (12) à ce dernier. Rappelons ici que le Parti Québécois, contrairement au Ralliement Créditiste, a joui d'une concentration régionale forte à Montréal, là où la lutte ne se faisait qu'entre deux partis, ce qui ne pouvait que le défavoriser. Plusieurs calculs ont d'ailleurs montré que même avec une carte électorale équitable, le Parti Québécois n'aurait sans doute pas obtenu plus de sièges que le Ralliement Créditiste. Cette constatation sert d'argument à certains critiques du mode de scrutin actuel.

## 2. SECOND CRITERE

Le second critère consiste dans l'efficacité du mode de scrutin à mettre en place des gouvernements majoritaires et à fournir une députation de bonne qualité. Dans notre société peu habituée aux gouvernements de coalition - le Québec n'en a jamais connu -, on peut penser que l'aptitude du mode de scrutin à donner une majorité absolue des sièges à l'un des partis constitue une première qualité. A ce point de vue, le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour semble avoir donné de bons résultats. Il est arrivé trois fois, de 1944 à 1970, qu'aucun des partis n'ait obtenu la majorité absolue des votes exprimés, soit en 1944, en 1966 et en 1970, mais pourtant

un parti a toujours réussi à s'assurer la majorité absolue des sièges. Le cas le plus patent est sans doute celui de 1970, alors que le Parti Libéral avec 45.4% des votes a obtenu 66.7% des sièges. Cet écart de plus de 20% s'explique non pas par la carte électorale, qui a plutôt joué contre les Libéraux, mais par la marge de 22.3% des votes - la plus forte de la période - qui séparait le Parti Libéral du parti suivant, le Parti Québécois.

Une majorité absolue de sièges n'est cependant pas un gage absolu de bon gouvernement. On doit tenir compte d'autres facteurs, dont en particulier la qualité des gouvernants et celle des membres de l'Opposition.

Il est évidemment difficile et délicat de se prononcer sur la qualité de la députation, mais on se demande en certains milieux si le scrutin majoritaire à un tour n'a pas eu pour effet d'éloigner de la politique certains hommes de qualité. Cette interrogation se fonde sur les indices suivants: quelques ministres importants des gouvernements qui se sont succédé depuis 1960 ont été appelés à y siéger avant d'être élus; en plusieurs milieux et même dans quelques partis politiques, on semble incliner vers un régime présidentiel de type américain qui éviterait précisément aux ministres de se soumettre aux épreuves du jeu électoral. Il serait intéressant de savoir jusqu'à quel point le caractère incertain de l'élection selon notre mode de scrutin est accepté par des hommes de

valeur, capables et désireux de jouer un rôle politique fécond.

La qualité des membres de l'Opposition est aussi difficile à évaluer que celle des gouvernants. On peut toutefois affirmer que l'opposition a d'autant plus de chances d'être de bonne qualité qu'elle est numériquement forte, et que les différents partis qui la forment ont une force respective qui correspond à celle qu'ils ont chez les électeurs. A ce point de vue, notre mode de scrutin ne semble pas avoir eu des effets très heureux. Ce n'est que, de 1944 à 1948, de 1960 à 1962, et, de 1966 à 1970, que le parti d'opposition a eu un nombre de députés supérieur à la moitié de ceux du parti ministériel.

C'est toutefois, en 1970, que le mode de scrutin a eu les effets les plus inattendus en sous-représentant de façon notoire un des trois partis d'opposition.

### 3. CONCLUSION

En fonction des deux critères utilisés, on peut donc conclure:

- a) que le mode de scrutin au Québec a défavorisé en 1944, 1948, 1966, et 1970, les nouveaux partis, à l'exception du Ralliement Créditiste,

en 1970, qui ont tenté de faire une percée au Parlement;

- b) qu'il n'a toutefois pas été assez injuste pour effacer les mouvements ou tendances qu'exprimaient ces nouveaux partis, à l'exception du Bloc populaire, en 1944; en effet, les Créditistes, défavorisés par le mode de scrutin en 1948 plus qu'en 1966, ont obtenu en 1970 un pourcentage de sièges égal à leur pourcentage de votes; les Indépendantistes, qui n'ont rien obtenu en 1966, ont réussi à entrer à l'Assemblée nationale en 1970, bien qu'ils aient obtenu un pourcentage de votes supérieur à celui de leur représentation parlementaire;
- c) qu'il a évité que des gouvernements de coalition résultent des élections de 1944, 1966 et 1970, mais qu'il a peut-être éloigné de la politique certains hommes de qualité;
- d) qu'il a peut-être, en diminuant l'importance numérique de l'Opposition, empêché celle-ci de remplir plus efficacement son rôle.

Le bilan comporte donc des éléments positifs et négatifs. Il est d'ailleurs remarquable que c'est aux élections où les deux principaux partis n'ont pas réussi à obtenir 90% du vote que les effets du mode de scrutin ont été les plus inattendus. Dans l'hypothèse où cette situation se perpétuerait au cours des prochaines années, il faudrait étudier beaucoup plus en profondeur que nous l'avons fait



dans ce rapport préliminaire les avantages et les inconvénients, pour le Québec, des différents modes de scrutin.

### III - LES MODES DE SCRUTIN POSSIBLES POUR LE QUÉBEC

La troisième partie du mandat chargeait le comité de "présenter aux membres de la Commission parlementaire des alternatives pratiques pour le Québec en matière de mode de scrutin, en tenant compte des conséquences probables de ces alternatives sur la vie politique au Québec."

Le grand nombre des critères servant à évaluer la qualité d'un mode de scrutin font qu'il est très compliqué et difficile de prévoir ses conséquences sur la vie politique d'une société. Le comité n'a pas eu le temps ni les moyens de faire une étude sérieuse de ces conséquences. On comprend que l'appréciation que nous avons faite dans la seconde partie de ce rapport du présent mode de scrutin québécois ne pouvait être que fragmentaire ou préliminaire. Une évaluation plus complète aurait, en effet, exigé que nous examinions le scrutin majoritaire uninominal à un tour à la lumière de plus nombreux critères, voir de critères composites, que ni le temps, ni les ressources à notre disposition ne nous permettaient de définir et de vérifier de façon vraiment scientifique.

Notons aussi que la réponse à la question de savoir si le présent mode de scrutin jouit de la confiance de la population du Québec nécessiterait à elle seule des travaux d'analyse considérables et la conduite d'enquêtes scientifiques qui ne s'improvisent pas. Dans cette perspective, on demanderait sans doute à notre comité d'ajouter à la liste des critères d'évaluation proposés par le professeur Mackenzie, que nous avons résumés plus haut, d'autres critères qui tiendraient plus particulièrement compte de la situation québécoise.

Si la Commission permanente de l'Assemblée nationale veut que le comité entreprenne une étude exhaustive de la question, en vue de pouvoir éventuellement lui proposer "des alternatives pratiques pour le Québec en matière de scrutin", nous croyons qu'on devrait nous fournir des précisions sur le point 3 du mandat du comité. Si la Commission parlementaire décide que nous devons poursuivre ce travail en profondeur, nous aimerions qu'elle nous indique, en les hiérarchisant si possible, les principaux critères qu'elle veut que nous retenions. Il appartient à la Commission de se prononcer sur ce qui nous paraît être l'alternative fondamentale: le mode de scrutin au Québec doit-il avant tout assurer à l'Assemblée le reflet le plus fidèle possible des forces partisans ou doit-il engendrer des majorités parlementaires permettant d'éviter l'instabilité ministérielle?

Par exemple, nous aimerions que la Commission dise clairement à notre comité si le mode de scrutin au Québec doit avant tout permettre à l'Assemblée de refléter les forces partisanes du Québec ou s'il doit assurer des majorités parlementaires empêchant l'instabilité ministérielle; s'il doit fonctionner pour attirer dans la politique active des personnes possédant une compétence particulière; enfin, s'il doit être de nature à être bien compris du public québécois et à contribuer à garder la confiance de ce public dans le processus électoral et dans le maintien de la légitimité de nos institutions parlementaires.

Notre comité est unanimement d'avis que de telles questions sont au centre du système de valeurs qui a cours au Québec en matière politique et que nulle autre personne ou nul autre organisme ne saurait mieux que la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale se prononcer sur ces questions.

Il semble toutefois que trois modes de scrutin mériteraient de retenir particulièrement l'attention: une représentation proportionnelle modérée s'appliquant à l'ensemble du Québec ou seulement à quelques grandes agglomérations urbaines comme celle de Montréal; le vote unique transférable, que l'Etat australien de Tasmanie pratique depuis 1909, et l'Etat libre d'Irlande depuis 1921, et le mode de scrutin de la République fédérale d'Allemagne en l'ajustant à certaines caractéristiques du Québec. Seule une étude approfondie des conséquences de ces divers modes de scrutin

sur notre vie politique pourrait permettre d'établir clairement si l'un d'entre eux pourrait être appliqué au Québec.

Les quelques détails que nous avons fournis sur ces modes de scrutin permettront sans doute aux membres de la Commission de juger s'ils doivent être étudiés davantage en fonction du Québec. Quant à nous, ils nous semblent les seuls qui constituent peut-être des solutions de rechange pratique pour le Québec.

Québec, juin 1972.

A n n e x e 1 : Forces, numéro 13,  
1970, pp. I - XVI.

---

D O S S I E R

---

LES PRINCIPAUX  
M O D E S   D E   S C R U T I N  
E N   R É G I M E  
P A R L E M E N T A I R E

Jean NEYKAUD  
Département de Science politique  
Université de Montréal

1 - VUE GÉNÉRALE  
ET CLASSIFICATION  
DES FORMULES MAJORITAIRES  
ET PROPORTIONNELLES

La tenue d'une élection suppose l'existence de tout un dispositif écrit ou coutumier de contenu très varié. Ces normes concernent en particulier les conditions et modalités d'accès au scrutin, la propagande et les dépenses électorales, l'expression des préférences des citoyens, l'assiette des circonscriptions (carte électorale) et la conversion des suffrages en sièges (mode de scrutin). De toutes ces règles, les unes sont de pure routine tandis que d'autres relèvent de choix politiques importants.

Les deux parties de cet article ont pour objet l'analyse des modes de scrutin, essentiellement pour les élections aux assemblées parlementaires. L'examen d'un élément déterminé du système électoral correspond au souci de sérier les problèmes et les difficultés, mais il ne faut pas pour autant oublier l'interdépendance des différentes pièces du système. Ainsi en est-il des rapports entre le découpage des circonscriptions et la formule d'attribution des sièges: la carte électorale doit tenir compte des particularités du mode de scrutin choisi. Par ailleurs, le fonctionnement de toute formule est affecté par les inégalités de représentation découlant du tracé de cette carte.

L'analyse des formules s'appuiera ici sur les constatations faites à propos des diverses expériences étrangères. Elle sera donc de portée générale, mais on espère qu'elle contribuera à nourrir le débat qui s'est institué au Québec après les dernières élections à l'Assemblée nationale. On étudiera les traits caractéristiques des principaux modes de scrutin et les conséquences de chacun sur la vie politique. Ce sont là des questions complexes à plusieurs titres: on ne pourra donc en présenter ici que les grandes lignes. Quant aux formules, elles sont si nombreuses et si diverses que, pour les exposer de manière détaillée, il faudrait tout un livre. Au prix d'une simplification considérable, il est possible de les ranger en deux grandes catégories selon que l'attribution des sièges relève de la constatation d'une majorité ou dépend d'un mécanisme de proportionnalité. Il convient toutefois d'examiner à part les formules qui font simultanément appel à l'un et l'autre de ces principes.



#### A - FORMULES D'INSPIRATION MAJORITAIRE

Avec ces formules, l'obtention d'une majorité est le facteur qui départage les candidats, mais ce principe comporte des applications diverses selon le type de majorité nécessaire pour gagner l'élection.

#### ÉLECTIONS À LA MAJORITÉ RELATIVE

Un premier type est celui de la simple pluralité des voix: la victoire échoit à celui qui bénéficie du plus grand nombre de suffrages, même si le chiffre acquis reste inférieur au total des voix reçues par les autres candidats. C'est la formule qualifiée en anglais de first-past-the-post et, en français, d'élection à la majorité relative: l'exigence majoritaire se limite à l'obtention par un candidat d'un nombre de voix supérieur à celui de chacun de ses adversaires. Dès lors, tout est réglé en un seul tour de scrutin. La formule de l'élection à la pluralité des voix, la plus simple assurément de toutes celles en usage, correspond à une très ancienne tradition du système politique anglais et on la trouve aujourd'hui dans la plupart des pays ayant appartenu jadis à l'Empire britannique (y compris les États-Unis).

Le trait distinctif de ce mode de scrutin est de ne pas subordonner l'élection à l'obtention d'une fraction déterminée des suffrages. La formule s'oppose ainsi à celle qui requiert pour l'attribution du siège la réalisation d'une majorité particulière.

#### MAJORITÉ ABSOLUE DES SUFFRAGES

Au titre des assemblées parlementaires, l'exigence la plus habituelle pour le second type de formule est celle de la majorité absolue des suffrages, ce qui signifie plus de la moitié de ceux-ci. Le candidat ayant une telle majorité dispose d'un nombre de voix supérieur au total des voix accordées aux autres candidats. Si un candidat obtient d'emblée la majorité absolue - exigence à laquelle peut éventuellement s'ajouter une condition supplémentaire: ainsi, en France, celle que la dite masse de suffrages représente au moins le quart des électeurs inscrits - ce candidat est proclamé vainqueur et l'élection se règle en un seul tour de scrutin. Si aucun candidat n'obtient cette majorité, il y a ballottage et il faut procéder à un nouveau tour de scrutin.

DIFFÉRENTES FORMES DE SCRUTIN  
MAJORITAIRE A DEUX TOURS

L'issue de l'opération dépend du type de majorité exigée après le premier tour. On peut s'en tenir à la norme de la majorité absolue mais en limitant la compétition, pour sortir de l'impasse, aux deux candidats les mieux placés lors du premier scrutin (mode actuel d'élection du Président de la République en France). Dans certains exemples historiques, cette limitation n'intervenait que si, le second tour n'ayant pas, lui non plus, produit de majorité absolue, il fallait en tenir un troisième (formule d'application difficile en régime de suffrage universel). Le procédé le plus simple est de renoncer d'emblée à la majorité absolue au bénéfice de la pluralité. Introduite dans la pratique française par Napoléon III, la formule du second tour à la pluralité des voix a été utilisée pour le plus grand nombre des élections à la Chambre des députés sous la IIIe République: il n'y avait alors aucune restriction quant à la faculté de prendre part à ce second scrutin.

La Ve République a remis la formule en vigueur mais en restreignant cette faculté d'une double manière: nécessité pour les candidats d'avoir pris part au premier tour et d'y avoir obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 10% des électeurs inscrits, ce qui, vu les abstentions, reviendrait à exiger, en général, 15% des suffrages. Ces exigences contribuent à augmenter le nombre des cas du second tour où s'opposent seulement deux candidats (270 cas sur 319 en 1968). Ainsi, quoique la pluralité des suffrages suffise pour être élu au second tour, il y a, à ce stade, avec de telles conditions, une large application de la norme de la majorité absolue.

Comme le scrutin de type anglais, la formule de la majorité absolue avec organisation, si nécessaire, d'autres tours de scrutin, relève d'une longue tradition. Utilisée de façon séculaire pour les élections dans l'Eglise catholique, la formule est employée en France pour les États généraux de 1789 (l'opération allant si nécessaire jusqu'à trois tours). Pendant le XIXe siècle, plusieurs États européens (Allemagne, Autriche, Italie, Pays-Bas, Suisse . . .) sont, comme la France, des adeptes de la formule. Aujourd'hui, par suite des progrès de la représentation proportionnelle, ce mode de scrutin n'a plus qu'un champ d'application très restreint. La France elle-même l'avait abandonné sous la IVe République au profit du

scrutin proportionnel: l'ayant adopté de nouveau sous la Ve, sur décision du général de Gaulle, elle occupe désormais sur ce plan une position à part en Europe.

L'un des enseignements les plus clairs de l'expérience française est l'impossibilité d'obtenir la majorité absolue au premier tour dans une large proportion des circonscriptions. Or, faute d'un regroupement spontané des partis en deux camps lors du second tour (pratique du désistement d'un ou plusieurs candidats au profit d'un autre), l'élection risque d'être finalement réglée à la majorité relative, ce qui est contraire à l'inspiration essentielle de la formule (assurer à l'élu une base dans le corps électoral plus large que la simple pluralité). Il est possible de neutraliser plus ou moins complètement ce risque par l'adoption de diverses règles, mais celles-ci, comme d'ailleurs également les accords entre les partis, réduisent d'autant la liberté de choix des électeurs.

#### VOTE ALTERNATIF:

MAJORITÉ ABSOLUE AU PREMIER TOUR  
AVEC ÉCHELLE DE PRÉFÉRENCE  
(AUSTRALIE)

Il existe une formule capable d'assurer cette majorité absolue, dès le premier tour, à partir d'une échelle de préférence exprimée par les électeurs eux-mêmes.

Dite du vote alternatif, cette formule implique la spécification par les électeurs sur le bulletin de vote de leur ordre de préférence pour l'attribution du siège. La première préférence correspond au candidat dont l'électeur souhaite la victoire, la seconde au choix qu'il ferait si son candidat était battu, la troisième à ce choix au cas de défaite des numéros un et deux, le classement se poursuivant jusqu'à épuisement du nombre des candidats en lice. Matériellement, il suffit d'inscrire sur le bulletin en face du nom de chaque candidat un chiffre de la suite des nombres exprimant l'ordre de préférence (à compter de 1 pour le candidat dont l'élection est souhaitée en premier). La formule joue dès qu'il y a plus de deux candidats en présence. L'expression des préférences au delà de la première peut être obligatoire ou facultative. Pour que le système fonctionne correctement, il paraît préférable que soit requise de l'électeur une indication exhaustive de ses préférences.

Lors du dépouillement des votes, l'on procède d'abord au comptage des premières préférences. Si un candidat obtient la majorité absolue, il emporte le siège. Au cas où aucun n'y parvient, le candidat ayant le moins de premières préférences est dit battu et les secondes préférences de ses électeurs sont ajoutées aux premières préférences des candidats bénéficiaires. L'opération transforme ainsi en premières préférences des suffrages constituant initialement des secondes préférences. Si cette distribution ne suffit pas pour donner la majorité absolue à un candidat, l'on exclut du scrutin le candidat qui occupe alors le dernier rang au titre des premières préférences et l'on attribue aux autres les secondes de ses préférences. Ces transferts sont poursuivis, avec éventuellement utilisation des préférences d'un rang inférieur au second, jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité absolue de suffrages.

D'une certaine manière, la formule du vote alternatif ressemble à celle du scrutin majoritaire à deux tours sauf que, dans le second cas, les deux tours sont tenus successivement alors que, dans le premier, ils le sont en quelque sorte simultanément. Par ailleurs, le vote alternatif paraît exclure les accords et marchandages entre les partis au sujet des désistements qu'entraîne souvent la formule d'un second tour séparé: toutefois les partis peuvent s'entendre dans des tractations préalables sur les consignes données aux électeurs pour l'expression des préférences au delà de la première.

C'est l'Australie qui constitue le principal champ d'application du vote alternatif. Selon ses partisans, la formule permet d'éviter, et cela sans qu'il y ait besoin d'un second tour, que, dans une élection à trois candidats ou davantage, l'un de ceux-ci soit élu bien que ses adversaires aient obtenu ensemble la majorité absolue des suffrages. La formule a aussi fait l'objet de quelques applications en des provinces canadiennes, notamment au Manitoba. L'une des principales raisons ayant conduit cette province à y renoncer aurait été que, dans la quasi-totalité des cas, le dépouillement des secondes préférences ne faisait que confirmer les résultats obtenus à la pluralité des premières préférences.

LA FORMULE MAJORITAIRE EST COMPATIBLE AVEC LE SCRUTIN UNINOMINAL COMME AVEC LE SCRUTIN DE LISTE

Tels sont les aspects essentiels de la formule majoritaire. Il peut s'agir soit d'un scrutin uninominal (circonscriptions à un siège), soit d'un scrutin de liste (circonscriptions à plusieurs sièges). La formule majoritaire peut être appliquée avec l'un ou l'autre type de scrutin. En de très nombreux cas, cette formule, surtout sous sa forme anglaise, est associée au scrutin uninominal, mais ce n'est pas une nécessité (ainsi, en France, sous la III<sup>e</sup> République, certaines élections se tinrent au scrutin de liste départemental avec la formule majoritaire à deux tours). L'expression des préférences électorales, dans le cas d'un scrutin de liste, comporte des modalités dont il sera question dans la suite de cet article.

B - FORMULES D'INSPIRATION PROPORTIONNELLE

L'idée de base de la représentation proportionnelle est d'une grande clarté: attribution à chaque tendance, en fait à chaque liste en présence, d'un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues par elle. En d'autres termes, la formule implique égalité entre le pourcentage des sièges acquis et celui des voix reçues. Si un parti a obtenu par exemple 30% des voix, il se trouve fondé à recevoir 30% des sièges. Et il doit en aller de même pour tous les partis en lutte dans la circonscription. L'objectif idéal de la proportionnelle est une situation de parfaite égalité dans laquelle chaque siège coûte aux différents partis le même nombre de voix, ce chiffre demeurant invariable tout au long de la distribution.

Cette situation de justice électorale impliquée par la proportionnalité permet de comprendre l'attrait exercé de longue date par la formule sur de nombreux esprits. Toutefois, c'est seulement dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle qu'elle a connu ses premières applications en Europe. Les forces minoritaires, qu'il s'agisse de groupements à composition ethnique ou de partis hostiles à l'ordre établi, ne pouvaient manquer de s'intéresser à une formule leur permettant de mieux s'affirmer contre la loi de la majorité. Sur l'impulsion de ces forces, comme aussi en vertu d'une certaine conception de l'équité dans la représentation, le domaine de la proportionnelle s'est progressivement élargi.

Toutefois, les pays utilisant le vote à la pluralité sont en général demeurés réfractaires à ce mouvement: aux États-Unis, la formule n'a prévalu, et encore pour peu de temps, qu'au niveau des élections dans certaines villes (ainsi New York et Cincinnati).

Cette mise en oeuvre d'un principe apparemment simple s'est accompagnée d'une surprenante diversité dans l'agencement même de ce mode de scrutin. Au nom de l'idéal de proportionnalité et soi-disant pour mieux en assurer la réalisation, les experts ont proposé et les gouvernements ont adopté de très nombreuses variantes dont certaines d'une grande complexité. Ce foisonnement suggère qu'il n'est pas si facile après tout de respecter la condition d'égalité postulée par la formule. De plus les résultats enregistrés avec ces diverses variantes ne sont pas uniformes. L'on comprend dès lors que la mise au point d'un agencement déterminé ait pu être modifiée, voire absolument dictée, par le souci de privilégier certains intérêts de parti. Sans entrer dans un examen précis de ces dispositions, on voudrait mentionner ici les principaux points de divergence.

MODALITÉS DE DISTRIBUTION DES SIÈGES  
EN SYSTÈME PROPORTIONNEL:  
QUOTIENT ÉLECTORAL ET  
NOMBRE UNIFORME

Le premier concerne les modalités de distribution des sièges. L'instrument le plus utilisé pour assurer la conversion des voix en sièges est le quotient électoral qui résulte de la division du nombre des suffrages par le nombre des sièges à pourvoir: le chiffre ainsi obtenu constitue le coût à payer pour bénéficier d'un siège. On peut aussi employer le procédé dit du nombre uniforme, lequel consiste dans la fixation par la loi de la quantité de voix nécessaires pour l'obtention d'un siège. Mais, qu'il s'agisse d'un quotient électoral ou d'un nombre uniforme, une difficulté se présente immédiatement: la somme des suffrages reçus par chaque liste n'est jamais en pratique exactement divisible par le chiffre de référence. Telle liste aura assez de voix pour contenir une ou plusieurs fois le chiffre de votes qui détermine l'attribution d'un siège: mais, après attribution du siège correspondant, il lui restera un certain nombre de voix inutilisées. Telle autre liste n'atteindra pas le montant fixé pour avoir un siège et, dans un premier

temps, toutes ses voix demeureront inutilisées. Tous les sièges devant être attribués, il a donc fallu imaginer des moyens pour répartir ceux qui seraient en l'air si l'on subordonnait exactement la répartition à l'impératif du quotient électoral ou du nombre uniforme.

#### TECHNIQUES DU PLUS FORT RESTE ET DE LA PLUS FORTE MOYENNE

Voici un exemple simple pour décrire le point. Soit une circonscription où l'on a dénombré 400 000 suffrages pour 5 sièges à pourvoir. Le quotient électoral, si l'on utilise cet instrument, est de 80 000. Nous supposons l'existence de 4 partis ayant obtenu respectivement: A 170 000 voix, B 112 000, C 78 000, D 40 000. D'emblée, A reçoit 2 sièges et B un: il reste donc 2 sièges à pourvoir. Il existe à cet égard deux grandes techniques: celle dite du plus fort reste et celle dite de la plus forte moyenne. Les résultats n'en sont pas équivalents.

La technique du plus fort reste consiste à attribuer les sièges en l'air, après la première répartition, aux listes qui ont les plus grandes restes. Dans le cas considéré, on a: A 10 000, B 32 000, C 78 000, D 40 000. Sur ces bases, C et D recevront chacun un siège. On admet que cette technique tend à favoriser les partis les moins forts qui n'atteignent pas le quotient électoral.

Le mobile de la technique de la plus forte moyenne est différent: il s'agit de faire en sorte qu'une fois la distribution terminée, chaque siège représente effectivement le plus grand nombre possible de voix. Afin d'y parvenir, on divise pour chaque parti le nombre total de voix obtenues par le nombre total de sièges qu'il aurait si un siège supplémentaire lui était attribué. Le diviseur est donc le nombre de sièges déjà accordés plus un (un seulement, si le parti n'a pas encore eu de siège). Le parti qui, dans ces conditions, détient la plus forte moyenne reçoit le siège. Dans l'exemple considéré, la moyenne s'établit comme suit pour le quatrième siège:

$$A \frac{170\ 000}{2 + 1} = 56\ 666;$$

$$B \frac{112\ 000}{1 + 1} = 56\ 000;$$

$$C \frac{78\ 000}{1} = 78\ 000;$$

$$D \frac{40\ 000}{1} = 40\ 000.$$

Le quatrième siège ira donc à C. Pour le cinquième siège, la moyenne de C s'établit à:

$$\frac{78\ 000}{1 + 1} = 39\ 000,$$

les autres moyennes ne changeant pas. C'est donc A, et non plus D, comme avec le plus fort reste, qui aura le cinquième siège.

Il existe une manière un peu différente de mettre en oeuvre cette technique (procédé du professeur d'Hondt), mais elle se ramène rigoureusement à la précédente. On admet que le mécanisme de la plus forte moyenne tend à favoriser les partis obtenant le plus grand nombre de voix.

Avec l'une ou l'autre de ces techniques, il y a un certain nombre de voix non représentées et le coût en voix des différents sièges n'est finalement pas uniforme. C'est souligner l'impossibilité d'une situation de parfaite égalité.

DIMENSION DES CIRCONSCRIPTIONS ET  
NOMBRE DE SIÈGES ATTRIBUÉS A CHACUNE:  
QUOTIENT NATIONAL (ISRAËL, ALLEMAGNE  
DE WEIMAR) OU PROPORTIONNELLE  
RELATIVE

Le second problème concerne la dimension des circonscriptions au sens du nombre des sièges attribués à chacune. À partir du nombre total de sièges à pourvoir, il s'agit de déterminer si l'on appellera les citoyens à se prononcer dans de grandes circonscriptions comportant une proportion importante du total des sièges ou dans des circonscriptions plus petites. Dans un régime proportionnel, les choix effectués en ce domaine ont une grande importance, car ils mettent en jeu le degré de proportionnalité de la formule. En effet, les distorsions que l'on vient d'observer, au titre de la répartition des restes, risquent de devenir plus nombreuses pour un découpage comportant un plus grand nombre de circonscriptions: le résultat sera une distorsion globale plus accentuée dans un sens ou dans l'autre. La situation inverse prévaudra en cas de resserrement du nombre des circonscriptions. En d'autres termes, l'élargissement des circonscriptions électorales tend à aplanir les difficultés dans la distribution.

Les solutions données à ce problème varient selon les pays. Dans certains cas, rares il est vrai, il n'y a qu'une seule circonscription formée de l'ensemble du pays (ainsi l'État d'Israël). En d'autres, il existe bien un certain nombre de circonscriptions dans lesquelles s'effectue une première distribution, mais



la répartition des restes est faite au niveau national pour l'ensemble du pays: ce système qui implique normalement l'emploi d'un quotient électoral national ou d'un nombre uniforme valable pour tout le pays d'un bout à l'autre de l'opération (première distribution comprise) équivaut finalement au régime de la circonscription unique. Il a été employé notamment par l'Allemagne sous la République de Weimar. D'autres systèmes ont des circonscriptions de base ainsi que des circonscriptions plus grandes englobant plusieurs des premières pour la répartition des restes. Enfin, il y a le cas des pays utilisant des circonscriptions de moyenne grandeur au sein desquelles s'effectue toute la distribution (y compris la répartition des restes): système français de 1945-1946 (cadre départemental) très favorable aux trois plus grands partis. La fixation de la grandeur des circonscriptions n'échappe certes pas aux considérations d'intérêt partisan, mais elle est aussi sous la dépendance de facteurs plus objectifs (dimensions du pays, chiffre de la population, degré d'homogénéité ethnique, caractère fédéral ou unitaire de l'État considéré, habitudes historiques . . .).

FACULTÉ DE SÉLECTION LAISSÉE AUX  
ÉLECTEURS VIS-À-VIS DES LISTES  
EN PRÉSENCE  
LISTES BLOQUÉES ET PANACHAGE  
CUMUL (SUISSE)

Il convient enfin de signaler un troisième problème: celui des facultés de sélection laissées aux électeurs vis-à-vis des listes en présence. La question, qui commande le choix des membres de la liste appelés à bénéficier des sièges obtenus par celle-ci, se pose aussi pour les scrutins majoritaires de type plurinominal, mais le recours au procédé de la liste n'est pas impliqué par la formule majoritaire, alors qu'il l'est normalement par le régime proportionnel. Dans certains systèmes électoraux, la faculté de sélection est réduite à sa plus simple expression: l'électeur n'ayant d'autre possibilité que d'accepter l'une des listes en présence sans lui apporter aucune modification (procédé dit de la liste bloquée): les sièges sont donc attribués selon l'ordre ne varietur de la liste. D'autres systèmes comportent plus de liberté de manoeuvre: possibilité de modifier l'ordre d'inscription sur la liste, de biffer un certain nombre de noms ou de remplacer certains noms d'une liste par d'autres pris sur d'autres listes (panachage): il s'agit parfois de concessions apparentes, la loi fixant un seuil de fréquence, difficile sinon

impossible à atteindre, pour qu'il soit tenu compte de ces modifications. L'électeur suisse est particulièrement favorisé en ce domaine: il peut, s'il le désire, composer sa propre liste en inscrivant deux fois (cumul) le nom d'un ou plusieurs candidats: ses seules obligations sont de ne pas dépasser le nombre de sièges à pourvoir et de prendre ses candidats parmi ceux qui figurent sur les listes officielles.

Quoique très simplifiées, les données ainsi présentées permettent de comprendre la diversité des agencements qui s'inspirent du souci d'assurer une représentation proportionnelle. Au niveau de la pratique, la formule générique se décompose en une vaste série de formules particulières. Ces formules produisent des résultats électoraux qui ne sont pas uniformes, les principaux facteurs de divergence étant le mécanisme de distribution des restes et l'ampleur des dimensions attribuées aux circonscriptions. D'une formule de distribution à l'autre, l'on observe des différences dans la répartition des sièges, mais elles tendent à s'estomper au fur et à mesure que la taille des circonscriptions s'élargit. C'est dire que les différences entre les diverses formules proportionnelles n'ont pas, sauf situations très particulières, un caractère fondamental: les écarts dans la proportionnalité, qui en résultent, sont en général fort limités si on les compare aux décalages entraînés par les formules majoritaires. Même si l'idéal de la proportionnalité absolue ou intégrale n'est jamais atteint et, en pratique, ne saurait l'être, les formules qui s'en inspirent tendent toutes, malgré leurs différences, à rapprocher considérablement les pourcentages de voix reçues et de sièges obtenus par les formations en lice.

#### VOTE UNIQUE TRANSFÉRABLE (IRLANDE)

Il reste à signaler un cas particulier de la méthode proportionnelle: le vote unique transférable (single transferable vote). On présente parfois cette formule comme la modalité anglaise de la représentation proportionnelle. En fait, quoique l'institution de ce régime au Royaume-Uni soit revendiquée avec une grande constance par la Proportional Representation Society, c'est l'Irlande qui en constitue le principal cas d'application au titre des élections parlementaires: les citoyens de ce pays sont d'ailleurs si attachés à ce mode de scrutin qu'ils ont rejeté par deux fois au référendum (1959, 1968) une proposition du parti gouvernemental (Fianna Fail) tendant à le remplacer par une formule d'élection à la pluralité des voix.

L'originalité de cette formule, inventée presque en même temps par le Danois Andrae (1855) et l'Anglais Hare (1857), est de permettre à chaque électeur de se prononcer pour un candidat déterminé tout en assurant finalement une répartition de type proportionnel. À cet effet, l'Irlande est divisée en un certain nombre de circonscriptions électorales de dimensions moyennes (26 à 3 sièges, 14 à 4 et 2 à 5). Il n'y a pas à proprement parler de listes de candidats comme dans les régimes proportionnels ordinaires: le choix porte sur une série de candidatures comportant des attaches partisans précises, mais pouvant aussi être le fait d'indépendants. C'est ainsi que l'on pourra trouver 8 ou 9 candidats pour une circonscription à 4 sièges, les partisans tenant compte de leur chances de succès pour fixer le nombre des candidatures.

Face à ces candidats, chaque électeur ne dispose que d'une seule voix, laquelle doit être attribuée à un candidat déterminé (vote unique). Mais cette voix est transférable dans deux hypothèses: dès que le candidat bénéficiaire a obtenu assez de voix pour être élu ou, à l'inverse, si la défaite est certaine. Le transfert repose sur une indication des préférences analogue à celle qui régit le vote alternatif. Mais cette dernière formule constitue un mode de fonctionnement de la formule majoritaire, tandis qu'avec le vote unique transférable, l'expression des préférences a pour objet une distribution proportionnelle.

L'attribution des sièges repose sur un quotient établi selon la formule suivante:

$$\frac{\text{nombre de suffrages}}{\text{nombre de sièges} + 1} + 1,$$

le fait que l'on parte d'un quotient et non d'une quelconque majorité établissant clairement la nature proportionnelle de la formule. Lors du dépouillement du scrutin, l'on procède d'abord au comptage des premières préférences: tout candidat en ayant un nombre égal au quota est proclamé élu. Il faut alors assurer la redistribution des suffrages qu'il peut avoir acquis en supplément du quota: à cet effet, l'on compte les secondes préférences de ses électeurs et l'on distribue celles-ci aux candidats intéressés, mais seulement dans la proportion du chiffre des voix supplémentaires au total des suffrages rapportés par le candidat élu. Soit un candidat ayant obtenu 3 000 voix dont 1 000 excédentaires: les secondes préférences exprimées par ses électeurs seront réparties dans la proportion

d'un tiers. Si aucun candidat n'a d'emblée le quota ou si, l'ayant eu, les secondes préférences ne permettent pas l'élection d'un autre candidat, l'on procède à l'exclusion du candidat ayant le moins de premières préférences et la totalité de ses secondes préférences est répartie entre les candidats intéressés. L'opération se poursuit, utilisant à tour de rôle les voix supplémentaires des candidats élus et les voix des candidats placés en dernier, jusqu'à ce que la totalité des sièges ait été attribuée sur la base du quota. Si nécessaire, l'on utilisera ensuite, et de la même manière, les préférences d'un rang inférieur. Toutefois, vu le petit nombre des sièges à pourvoir dans les circonscriptions irlandaises, il est rare que l'on doive aller jusque là. En tout cas, pour fonctionner correctement, la formule exige que beaucoup d'électeurs prennent la peine d'indiquer un assez grand nombre de préférences.

En définitive, le scrutin selon le vote unique transférable, pratiqué pendant quelque temps au Manitoba, assure à l'électeur une grande liberté de choix, tout en produisant habituellement des résultats comparables à ceux des autres formules de type proportionnel. Il tend en particulier à réduire au minimum les votes inutilisés: l'électeur dont, pour une raison ou l'autre, la première préférence n'a pas été employée, a encore la chance de participer à la victoire d'un autre candidat, grâce à une préférence de rang inférieur. Comme le montre la distribution des suffrages lors des élections de juin 1969 (trois partis obtenant ensemble 96,9% des voix), on peut admettre que, dans l'expression de ses préférences, l'électeur irlandais s'attache à des critères de parti.

#### C - FORMULES D'INSPIRATION MIXTE

##### REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE A LA PLUS FORTE MOYENNE ET APPARENTEMENTS (FRANCE, 1951)

Il s'agit de formules qui tendent à combiner, de manière plus ou moins cohérente, des éléments empruntés aux deux formules déjà étudiées. Dans certains cas, ces formules mixtes sont des dispositifs ad hoc dont les auteurs s'efforcent expressément de réaliser un objectif électoral déterminé: ainsi le dispositif français de 1951 qui se proposait de consolider les partis du milieu face à la poussée des deux extrémismes d'alors (le gaullisme

d'un côté, le communisme de l'autre). En vertu de ce dispositif, toute liste ou série de listes apparentées qui obtenait la majorité absolue des suffrages emportait la totalité des sièges. Au cas où une majorité n'était pas atteinte, la répartition s'effectuait avec une formule de représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. C'était là un artifice pour inciter les partis du milieu à s'apparenter en vue de priver les partis extrêmes de la représentation que leur aurait valu la proportionnelle. Aux élections du 17 juin 1951, la "troisième force" obtint la majorité absolue dans suffisamment de circonscriptions pour infliger de lourdes pertes au Parti communiste et entraver la poussée du gaullisme.

SYSTÈME DE L'ALLEMAGNE DE L'OUEST  
(RFA): REPRÉSENTATION PROPOR-  
TIONNELLE "PERSONNALISÉE" (VOTE POUR  
UN CANDIDAT DE LA CIRCONSCRIPTION ET  
POUR UNE LISTE RÉGIONALE)

En d'autres cas, les formules mixtes tendent à l'institution d'un mode de scrutin qui réalise un équilibre durable entre le régime de la majorité et celui de la proportionnalité. Actuellement, le cas le mieux connu et le plus intéressant est celui de la République fédérale allemande, dont le régime électoral a pu être qualifié de "représentation proportionnelle personnalisée". Ce régime utilise à la fois le scrutin à la pluralité des voix et la répartition proportionnelle, étant toutefois précisé que, pour la distribution des sièges, le dernier mot revient à la proportionnalité.

Le nombre des sièges au Bundestag s'élève actuellement à 496 - chiffre réparti entre les dix Länder selon leur part dans le total national des citoyens jouissant du droit de vote. Une moitié de ces sièges est attribuée selon une formule de type anglais: à cet effet, le territoire de la République fédérale comporte 248 circonscriptions uninominales où l'élection est réglée à la pluralité des voix. L'autre moitié provient de listes dressées par les partis au niveau de chaque Land, avec possibilité pour ceux-ci d'y inscrire les noms de personnes disputant déjà un siège de circonscription: l'attribution de cette catégorie intervient sur la base d'un calcul proportionnel.

Tout électeur dispose de deux voix qu'il utilise à l'aide d'un bulletin unique. Avec l'une (Erststimme), il vote pour l'un des candidats individuels de sa circonscription, tandis qu'avec l'autre (Zweitstimme), il se prononce pour l'une des

listes du Land. L'électeur a la faculté de ne pas soutenir le même parti dans les deux cas: toutefois l'expérience a montré que la plupart des votants ne profitent pas de cette latitude. Aux élections de 1965, le pourcentage des électeurs accordant leurs deux suffrages à la même formation a été d'environ 95% pour les deux grands partis. La dissociation est notablement plus fréquente pour les électeurs des partis dont les candidats n'ont que des chances minimales d'obtenir un siège de circonscription. Lors des élections de 1969, le nombre des voix de parti a dépassé de 250 000 celui des suffrages au titre des circonscriptions (total des suffrages accordés aux listes des partis: 32 984 427).

Toute la distribution des sièges s'effectue à l'intérieur des Länder. L'élément fondamental de la formule est que chaque parti doit finalement disposer d'un nombre de sièges proportionnel au montant des suffrages attribués à sa liste, l'emploi des restes obéissant à la règle de la plus forte moyenne selon le procédé du professeur d'Hondt. Les attributions de mandats sur les listes sont donc effectuées de telle manière que chacun des partis dispose, sièges de circonscription et mandats de liste cumulés, du nombre de sièges lui revenant d'après le calcul proportionnel. Pour cela, il convient seulement de déduire de l'attribution à la proportionnelle le chiffre des sièges déjà obtenus dans les diverses circonscriptions du Land: les sièges ainsi distribués sont pourvus par appel des noms figurant sur les listes dans l'ordre même où les partis les ont placés.

La formule allemande fonctionne donc, au titre de la répartition des sièges, comme les autres formules de type proportionnel. Le principal écart vis-à-vis de la proportionnalité tient aux dispositions prises à l'encontre des petites formations. En effet, sont exclus de la représentation proportionnelle les partis n'ayant pas obtenu 5% des voix à l'échelon national ou n'ayant pas acquis trois mandats de circonscription. C'est là une disposition importante si l'on observe que, dans le cadre de la formule allemande, un pourcentage de 5% des voix correspond en gros à un vingtième des sièges, soit en pratique environ 25.

De toutes les formules examinées, certaines sont d'une particulière simplicité aussi bien pour la conception que pour la mise en application. D'autres sont bien plus complexes à tous égards et il en est qui exigent une série d'opérations

dont le déroulement comme le contenu échappent à l'entendement de l'électeur moyen. Certains estiment que la simplicité, même brutale, est un avantage en soi. Ce jugement n'est pas sans valeur, mais on ne saurait s'en contenter pour examiner la portée des différentes formules. Bien d'autres facteurs doivent être pris en considération pour établir un tel diagnostic.

## 2 - CONSÉQUENCES DES FORMULES

La discussion de ces conséquences est une pratique courante de l'analyse politique contemporaine. Toutefois, malgré plusieurs recherches et débats, la connaissance du sujet manque encore de solidité et de précision. Au commencement des années cinquante, une controverse opposait ceux qui voyaient dans le système électoral un facteur très important de la vie politique et ceux qui lui attribuaient seulement un rôle limité, secondaire. Depuis lors, les points de vue se sont rapprochés et l'évaluation de ces conséquences donne lieu à des appréciations plus mesurées. Cette prudence exprime bien d'ailleurs l'insuffisance des résultats acquis sur le plan de l'observation.

Ces imperfections tiennent certes à la difficulté du sujet, spécialement au niveau de l'analyse comparative: la diversité même des expériences nationales, comme aussi sur plusieurs points le petit nombre des exemples disponibles, rendent tout essai de généralisation particulièrement aléatoire. Mais ces défauts résultent aussi du retard dans l'élaboration d'un cadre de référence et dans la vérification statistique. On a eu trop tendance à présenter des conclusions de grande envergure sur la base de concepts imprécis et d'une documentation embryonnaire.

Dans ces conditions, il faut souligner l'importance d'un ouvrage de Douglas W. Rae The political consequences of electoral laws (Yale University Press, 1967). L'auteur y énonce une série de propositions qui reposent sur une analyse systématique des élections tenues en vingt pays du monde occidental durant la

période 1er janvier 1945 - 1er janvier 1965 (élections à l'assemblée législative nationale ou fédérale pour les États à structure de fédération, seule la chambre basse étant retenue en cas de parlement bicaméral). La vérification statistique porte ainsi sur 117 élections. Sans aboutir à une refonte totale des évaluations courantes, l'ouvrage apporte des éléments neufs et contribue à clarifier des notions acquises.

L'un des apports les plus utiles de Rae est d'établir une distinction entre les effets immédiats ou prochains des divers modes de scrutin (les résultats d'une élection déterminée) et leurs conséquences à plus long terme, notamment pour le système des partis. L'élucidation de l'influence propre de la formule électorale est sensiblement plus facile et aboutit à des conclusions plus sûres dans le premier cas que dans le second, car, au titre des effets éloignés, bien d'autres facteurs que le mode de scrutin entrent en ligne de compte. En tout cas, s'il est vrai que le mode de scrutin exerce des conséquences à long terme, la source de cette influence se trouve dans la répétition des effets intervenus lors des élections successives.

#### ISSUE DES ÉLECTIONS

Il est admis habituellement que les résultats finaux d'une élection quelconque (distribution des sièges) diffèrent selon le mode de scrutin utilisé - propriété qui explique les nombreuses manipulations de la loi électorale réalisées en certains pays. Sur cette base, l'analyse politique tend à mettre en évidence les différences entre les formules. Or, si l'on en croit Douglas Rae, il y a une série d'effets que l'on observe sous tous les régimes électoraux. Avant de diverger dans leurs conséquences, ceux-ci auraient donc des effets communs.

C'est ainsi que, selon Rae, les systèmes électoraux tendent presque toujours à attribuer une plus forte proportion de sièges que de suffrages au parti qui vient en tête (106 cas sur les 117 examinés): d'où l'importance d'être premier par les suffrages. À l'inverse, ces systèmes tendent à priver de sièges les petits partis, spécialement ceux qui occupent le dernier rang au vote populaire (74 cas d'une telle privation au détriment du parti le plus faible, dont 32 sous des régimes d'inspiration proportionnelle). Autre phénomène significatif: le rôle des systèmes électoraux dans l'attribution d'une majorité parlementaire à un parti déterminé (majorité qualifiée pour cela d'homogène). Une



telle situation ne s'est produite que dans 43 cas: en 15 d'entre eux la majorité en sièges découlait d'une majorité des suffrages, mais pour 27 la première était acquise sans la seconde. On trouve donc des majorités parlementaires "fabriquées" en quelque sorte par le système électoral (octroi d'une prime en sièges au parti le plus fort). Quoiqu'elle couvre seulement une minorité des cas étudiés, cette situation n'est pas exceptionnelle. Or, si 17 de ces 27 cas relèvent d'un scrutin uninominal à la pluralité des voix, 10 résultent de sept formules différentes de proportionnelle.

En définitive, d'après Rae, les systèmes électoraux tendent généralement à favoriser les partis forts, spécialement ceux qui détiennent une position majoritaire ou proche de la majorité et à désavantager les partis les plus faibles. Rae ne donne aucune explication spécifique de cette propriété qu'il rapproche de la tendance si fréquente du riche à devenir plus riche et du pauvre à devenir plus pauvre. L'influence des systèmes électoraux s'exerce donc dans une direction uniforme, les divergences que l'on observe d'une formule à l'autre étant seulement de degré.

Sans contester l'intérêt des observations de Rae, on peut s'interroger sur la validité des conclusions qu'il en tire. On peut notamment se demander si les différences entre les formules, dès lors qu'elles dépassent un certain seuil, ne réduisent pas considérablement la portée d'éventuels effets communs. Aux élections britanniques de 1964, le Parti libéral a réuni 11,2% des suffrages, mais il a obtenu seulement 1,4% des sièges parlementaires: avec un système proportionnel il eût peut-être été désavantagé par rapport aux deux grands partis, mais la pénalisation subie eût été sans commune mesure avec celle que lui vaut la pluralité. Finalement, il est sans doute plus sage de renverser la position de Rae en mettant l'accent sur les différences, quitte à souligner que leur ampleur peut être réduite, en quelque mesure, par le jeu de tendances communes.

#### A QUOI TIENNENT LES DIFFÉRENCES DANS LES RÉSULTATS?

Ces différences tiennent à une double série de facteurs. En premier lieu, les normes de conversion des voix en sièges: l'action sur l'issue de l'élection résulte de l'application mécanique aux résultats enregistrés des conventions en vigueur. Mais il faut également tenir compte des réactions que peut

susciter chez l'électeur la connaissance du fonctionnement de la formule: par exemple, sachant d'expérience que la formule utilisée tend à une sous-représentation impitoyable des petits partis, l'électeur qui serait tenté de les soutenir pourra, par souci de ne pas gaspiller sa voix, se prononcer en faveur d'un grand parti. En somme l'électeur modifie son vote, compte tenu de l'échec qu'il anticipe. Ce second facteur n'a pas la netteté du premier et il est généralement impossible d'en évaluer la portée avec exactitude, mais il demeure significatif pour comprendre l'influence totale exercée par les diverses formules électorales.

LE SCRUTIN MAJORITAIRE À UN TOUR EST  
RIGOREUX POUR LES PETITS PARTIS ET  
FAVORISE AU MAXIMUM LE PARTI  
VAINQUEUR

Au titre des différences, considérons d'abord les effets du scrutin à la pluralité des voix. Il est bien connu que la formule tend normalement à favoriser au maximum le parti qui obtient le plus de suffrages dans le pays. L'on pourrait concevoir à la limite que, venant en tête dans toutes les circonscriptions, il emporte la totalité des sièges avec une simple pluralité des voix à l'échelon national. En raison de la diversité dans l'assise territoriale des préférences partisans, il n'en va jamais de la sorte, mais le mécanisme de la formule (first-past-the-post) permet habituellement au parti le plus fort d'obtenir un pourcentage de sièges notablement supérieur au pourcentage des voix. Il est arrivé que le parti en tête pour les suffrages soit battu par son concurrent immédiat au niveau des sièges: ce sont là des cas exceptionnels qui s'expliquent généralement par des facteurs étrangers à la formule proprement dite (ainsi anomalies de la carte électorale).

Deux spécialistes anglais ont formulé la "loi du cube" pour préciser la sur-représentation dont jouit le parti victorieux. Selon cette loi, le rapport des sièges gagnés par chaque parti est égal au cube du rapport des suffrages obtenus. D'après ses auteurs, la loi s'appliquerait à tous les régimes à un tour, sous réserve qu'il y ait seulement deux partis en présence. Pour ce qui est des élections britanniques, l'exactitude de la loi varie d'une consultation à l'autre. Toutefois, il n'y a aucun doute sur l'ampleur des inégalités dans la distribution des sièges qu'entraîne l'utilisation de cette formule.

Une autre manière d'exprimer ce phénomène est de dire que le scrutin à la pluralité tend à amplifier, lors de la distribution des sièges, les changements enregistrés au titre de la répartition des suffrages.

Le scrutin à un tour est particulièrement rigoureux pour les petits partis, surtout quand ils ont une clientèle dispersée sur tout le territoire. Réserve faite de partis ayant pour une raison ou l'autre de très solides attaches régionales (avec possibilité d'arriver en tête dans les circonscriptions correspondantes), les formations de cet ordre ne se classent qu'exceptionnellement au premier rang dans les circonscriptions et, en conséquence, les voix de leurs électeurs sont inutilisées. D'où chez eux, selon le processus déjà indiqué, un sentiment de frustration capable de les conduire à soutenir un grand parti avec comme conséquence ultime une réduction du nombre des partis en lice.

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE  
ASSURE UNE CORRESPONDANCE APPROXIMATIVE ENTRE SIÈGES ET VOIX ET  
AMORTIT LES CHANGEMENTS BRUSQUES  
DANS LA COMPOSITION DE PARLEMENTS

La formule proportionnelle entraîne des résultats bien différents. Sans doute est-il impossible de réaliser, le voudrait-on, une situation de parfaite égalité dans la distribution des sièges. Par ailleurs, la formule se prête à diverses manipulations au profit des partis ayant assez de poids pour imposer les agencements nécessaires à cet effet. Il peut donc arriver que cette formule favorise les grands partis au détriment des petits, mais en général de tels écarts demeurent dans des limites bien plus modérées que les écarts de la pluralité. L'exemple allemand n'est pas pertinent à cet égard, car les conditions mises pour l'accès à la distribution des sièges de liste expriment seulement le refus d'accepter la proportionnelle dans toute son ampleur. Quoi qu'il en soit, la formule proportionnelle tend dans la pratique à assurer une correspondance approximative, un peu élastique parfois, entre le pourcentage des voix et celui des sièges.

Enfin le mécanisme de cette formule n'a pas pour effet, comme le scrutin à la pluralité, d'amplifier au niveau des sièges les changements survenus dans la distribution des suffrages: les pays à régime proportionnel ne connaissent pas, en général, les

changements dans la composition des parlements qui sont susceptibles d'intervenir avec une formule à la pluralité des voix (la possibilité de tels changements n'impliquant d'ailleurs pas nécessairement leur survenance). Pour reprendre des termes de Maurice Duverger, le régime proportionnel tendrait à jouer comme un amortisseur, celui à la pluralité des voix comme un amplificateur. Il reste à déterminer, au plan de l'art politique, laquelle de ces deux situations présente le plus d'avantages.

LE SCRUTIN MAJORITAIRE À DEUX TOURS  
COMPORTE DES INÉGALITÉS DE REPRÉ-  
SENTATION CONSIDÉRABLES

Il convient enfin de mentionner le cas de la formule du scrutin majoritaire à deux tours. En réalité, depuis la fin de la première guerre mondiale, la France reste pratiquement le seul pays d'Europe à avoir utilisé cette formule, et encore pas de manière continue. Il est donc pratiquement impossible de procéder à des généralisations et cela d'autant moins que l'on ne saurait assimiler le cadre de la IIIe République à celui de la Ve. Les spécialistes signalent cependant que, sous les deux régimes, la formule a comporté des inégalités de représentation considérables. Vu qu'une fraction seulement des sièges est attribuée au premier tour, l'ampleur des inégalités dépend dans une bonne mesure de la structure des alliances qui se nouent pour le second tour et de l'orientation des désistements qui en résulte. Tout parti, même puissant, qui est écarté de ce vaste marchandage risque d'en pâtir énormément au titre de la distribution des sièges même: tel a été, lors de certaines élections, le cas du Parti communiste.

Au total, l'on peut admettre que tous les systèmes majoritaires pratiqués tendent à créer d'une manière ou d'une autre des inégalités de représentation, souvent considérables, alors que tous les systèmes proportionnels connus ont habituellement pour résultat de contenir dans des limites assez strictes, parfois très étroites, de telles inégalités. Selon une conception largement répandue, l'acceptation de telles inégalités est le prix qu'il faut payer pour obtenir une majorité gouvernementale homogène, laquelle est la condition d'un gouvernement stable et dynamique. Sans sortir de l'observation des faits, il est facile de voir que cette proposition appelle des réserves. D'abord, l'on connaît des situations ayant cumulé à un haut

degré l'inégalité électorale et l'instabilité gouvernementale (en France, cas de la IIIe République, la Ve ayant toutefois jusqu'à présent suivi une autre route en raison de la force électorale du parti gaulliste). La proposition semble plus solide si on la limite au cas des pays connaissant le scrutin à un tour: cependant, même dans cette situation, elle peut être infirmée si cette formule électorale joue en présence de plus de deux partis (cas des gouvernements minoritaires au Canada). Enfin, la proportionnelle n'est nullement incompatible avec la formation d'un gouvernement stable: soit qu'un parti ait assez de force pour disposer à lui seul d'une majorité parlementaire, que cette majorité résulte d'une majorité des voix ou qu'elle soit acquise avec le concours de la prime en sièges allant parfois aux partis proches de la majorité des suffrages; soit que plusieurs partis s'entendent pour former par coalition une majorité durable, ce qui est aujourd'hui le cas de divers pays européens (ainsi Pays-Bas et Suisse). D'autres pays ne manifestent pas la même propension à réaliser des coalitions stables, mais dans une situation comme dans l'autre, les facteurs des attitudes ne sont pas donnés par le régime électoral lui-même.

#### SYSTÈME DES PARTIS

La plupart des spécialistes pensent que le mode de scrutin tend à avoir une influence sur le système des partis à condition que la formule adoptée demeure en place assez longtemps et ne fasse pas l'objet de manipulations au gré des intérêts de parti. Certains toutefois renversent la question en déclarant que le choix de la formule électorale est conditionné par le système des partis. L'adoption d'arrangements compliqués de type proportionnel signifie seulement que les partis et, au delà de ceux-ci, les citoyens ne sont pas capables de rassembler leurs préoccupations et leurs sujets de conflit de part et d'autre d'une seule ligne d'opposition. Ce n'est pas la représentation proportionnelle qui porte la responsabilité du multipartisme: au contraire, l'existence d'un système multipartisan constitue le facteur qui conduit à l'adoption d'une telle formule.

Si l'on estime que le mode de scrutin a la capacité d'influer sur le système des partis, encore convient-il d'explicitier le mode d'exercice de cette action, c'est-à-dire de dégager les traits des formules électorales capables de jouer ce rôle. À cet égard, il ne saurait y avoir beaucoup de doute: la clé des rapports entre

le régime électoral et le système des partis réside dans les avantages ou désavantages relatifs que la formule assure aux différentes catégories de partis lors de la conversion des voix en sièges. Or, nous l'avons vu, la situation varie beaucoup d'une formule à l'autre. Certaines formules valent de gros avantages aux partis les plus forts et pénalisent les plus faibles de façon souvent très rigoureuse. D'autres tendent à assurer aux partis un traitement sinon équivalent du moins assez semblable. Si cette identification est correcte - et elle bénéficie d'un assentiment général chez les spécialistes - on peut s'attendre à ce que les diverses formules aient des effets différents sur les systèmes de partis.

En définitive, l'action des modes de scrutin sur les partis résulte de la pression exercée par la formule sur la distribution des sièges lors de chaque élection - pression de type mécanique engendrée par le dispositif même et aussi pression de type psychologique par le truchement des électeurs soucieux de valoriser le suffrage dont ils disposent. Normalement cette pression, dont les deux éléments se renforcent l'un l'autre, tend à s'alourdir d'une élection à l'autre, la permanence de la formule étant ainsi une condition de son efficacité. Dans une analyse complète du problème, il faudrait étudier les effets des formules électorales sur le nombre des partis, l'état de leurs structures et pratiques internes, la nature de leurs relations (concurrence, alliances . . .). Nous nous bornerons à examiner le premier de ces éléments, qui a d'ailleurs une importance significative pour le fonctionnement du système politique.

#### EFFETS DES FORMULES ÉLECTORALES SUR LE NOMBRE DE PARTIS

##### A. PLURALITÉ DES VOIX ET BIPARTISME

Voyons d'abord la formule du scrutin à la pluralité des voix. Selon une opinion assez répandue, le scrutin majoritaire à un tour, par sa brutalité même, oblige les tendances voisines à se regrouper et pousse donc le système des partis sur la voie du bipartisme. Les tendances qui ne se résignent pas à un tel regroupement sont condamnées à disparaître ou à végéter. Une fois ces tendances éliminées au profit d'une opposition dualiste, ce régime tend à fonctionner de façon moins injuste: certes le perdant continue d'être fortement pénalisé au titre des sièges,

mais cette injustice ne lui sera pas trop pénible puisqu'il est normalement appelé à bénéficier de cette distorsion lors d'une élection suivante.

L'observation des faits ne contredit pas, du moins dans la grande majorité des cas, la validité de ces propositions. En règle habituelle, le bipartisme n'existe pas dans les pays qui n'emploient pas le scrutin à la pluralité des voix. Si l'on préfère, il y a une association très étroite entre la pluralité et le bipartisme, les autres formules et le multipartisme. Les recherches de Rae - lequel définit le bipartisme comme un système dans lequel le premier parti a moins de 70% des voix et les deux premiers ensemble au moins 90% - confirment le point: l'association ainsi définie prévaut dans la très grande majorité des cas.

#### LES EXCEPTIONS: CANADA, AUTRICHE, ALLEMAGNE FÉDÉRALE

Toutefois, Rae relève deux exceptions à cette norme, exceptions d'ailleurs de sens inverse: celle du Canada où les élections tenues à la pluralité des voix dégagent une situation de multipartisme; celle de l'Autriche où les élections tenues à la proportionnelle dégagent une situation de bipartisme. On peut donc, sur la base de ces recherches, parler d'une relation étroite mais non d'une association totale entre le scrutin à la pluralité des voix et le dualisme partisan.

Il faut mentionner à ce propos le cas de l'Allemagne fédérale. Ce pays n'a pas tout à fait un système bipartisan selon les normes de Rae, puisqu'aux élections de 1969 le pourcentage cumulé des deux premiers partis (chrétiens démocrates et socio-démocrates) au titre des voix de Land a atteint seulement 86,9. Mais ils ont déjà ensemble 94% des sièges. Ce décalage tient à l'exclusion de la distribution proportionnelle des partis qui ne remplissent pas les conditions exigées. Lors de la dernière élection, le principal perdant à cet égard a été le parti NPD (Parti national démocratique) d'inspiration nazie: n'ayant obtenu que 4,3% des voix de Land, sans détenir aucun mandat direct, il a été éliminé de la distribution. En revanche les libéraux (FDP), sans avoir de mandat direct, ont recueilli 5,8% des voix de Land, ce qui leur a valu 30 sièges. Or ce parti se trouve en mauvaise posture, puisque de 1965 à 1969 son pourcentage a baissé de 9,5% à 5,8%. Si ce déclin se poursuivait -

et les récentes élections tenues dans quelques Länder ne sont certes pas encourageantes pour les Libéraux - le parti pourrait bien à son tour tomber au dessous de la limite fatidique des 5%.

Dans ces conditions, il est possible de concevoir que les deux grands partis puissent un jour disposer ensemble de la totalité des sièges. Cette évolution peut être contrariée par le maintien de la position des Libéraux ou la poussée d'une nouvelle tendance, mais il est déjà extraordinaire que l'on puisse en évoquer la réalisation dans un régime où la proportionnalité a le dernier mot. Même si l'on ne perd pas de vue le rôle des entraves mises à la représentation des petits partis, il existe sans doute de nos jours dans ce pays des tendances profondes en faveur du bipartisme. Il reste d'ailleurs possible, si le mouvement présent se poursuit, que la République fédérale adopte un tour de scrutin à la pluralité à la place du système mixte actuel.

Abstraction faite des trois pays cités (Canada d'une part, Allemagne et Autriche de l'autre), l'association entre la pluralité et le bipartisme semble bien constituer un élément de la réalité politique. Les exceptions relevées suggèrent certes de ne pas donner à l'association un caractère strictement causal (du type: la pluralité crée le bipartisme); néanmoins, l'association est assez étroite et assez fréquente pour qu'il soit légitime de dire que la pluralité contribue à l'établissement et au maintien du bipartisme. D'autres partis peuvent subsister en plus des deux grands, mais ils doivent alors généralement se contenter d'un rôle minime, sinon même négligeable.

Bien entendu, cette propriété ne saurait être réellement mise à l'épreuve que sur une période assez longue: on peut concevoir qu'une élection tenue dans une situation particulière contredise la tendance, mais il faut alors attendre les élections successives pour savoir s'il s'agit là d'un phénomène transitoire ou d'une exception durable. Le nombre des cas disponibles est bien trop petit pour permettre de spécifier les facteurs probables d'une exception à la norme. Il est dès lors impossible de prédire ce qui surviendrait en cas d'introduction de la formule dans des pays qui, comme la France ou l'Italie, ne l'ont jamais pratiquée et qui connaissent plusieurs tendances idéologiques.



B. FORMULES DE REPRÉSENTATION PRO-  
PORTIONNELLE ET MULTIPLICITÉ  
DES PARTIS

Examinons maintenant les conséquences possibles d'une distribution de type proportionnel. Selon une vue assez sommaire, cette formule tendrait à susciter une multiplication des partis, cette fragmentation tenant à la faculté d'obtenir un minimum de représentation que ce mode de scrutin ouvre aux petits partis. Avec un régime de cet ordre, l'adepte d'une formation secondaire n'éprouve pas la même inquiétude, quant à l'utilisation de sa voix, que sous un régime de pluralité, et ce sentiment de sécurité a des chances de persister, même si, en définitive, la formule ne suffit pas toujours pour arrêter le déclin d'un parti. L'effet de multiplication ne manque donc pas de vraisemblance. Toutefois, on n'a pas manqué d'observer que cette tendance, sensible dans certains pays, n'intervenait guère en d'autres (cas de la Belgique qui, depuis l'introduction de la proportionnelle, a connu de longues phases de tripartisme).

L'évaluation des effets de la proportionnelle se fait aujourd'hui selon des formules plus nuancées. D'un côté, l'on tend à établir certaines différences entre les divers types de proportionnelle. Ainsi, selon Douglas Rae, la formule utilisant la notion du plus fort reste est associée à un plus grand fractionnement du système partisan que celle se référant à la plus forte moyenne. De même l'élargissement des dimensions des circonscriptions va de pair avec une accentuation du fractionnement. Ces constatations n'ont rien de surprenant si l'on sait que le procédé du plus fort reste favorise les petits partis et que l'agrandissement des circonscriptions développe la proportionnalité. D'un autre côté, l'on s'efforce de préciser le contenu concret d'un tel fractionnement. Maurice Duverger remarque que l'un des effets de la proportionnelle est d'empêcher l'évolution vers un moindre fractionnement en assurant la survie de partis dont un mode de scrutin à la pluralité compromettrait l'existence. Il signale aussi que la proportionnelle facilite le sectionnement des partis existants, permet la fragmentation d'une même famille politique.

Ce dernier point est significatif. Une telle division en régime de pluralité aurait des conséquences graves, peut-être irrémédiables, pour le secteur considéré: on comprend ainsi que, malgré ses déchirements internes, le Parti travailliste britannique n'ait pas éclaté. En régime proportionnel, les conséquences,

au moins pour ce qui est des sièges, ne sont pas aussi fatales: la fragmentation du socialisme italien a certainement nui à son rayonnement mais, aujourd'hui, chacun des trois partis qui résultent de ces scissions dispose d'une représentation au Parlement (deux d'entre eux participant aux gouvernements dits de centro sinistra). Observons au passage que la Démocratie chrétienne d'Italie, quoiqu' aussi divisée en elle-même que l'univers socialiste, a réussi jusqu'à présent à ne pas éclater. La proportionnelle n'est donc pas à elle seule un facteur nécessaire de fragmentation.

Au total, il n'est pas contestable que la formule proportionnelle est généralement associée avec le multipartisme. Elle contribue au maintien, parfois à l'accentuation, de la fragmentation existante. Les entorses à cette norme demeurent exceptionnelles.

#### SCRUTIN MAJORITAIRE À DEUX TOURS

Considérons enfin les effets du scrutin majoritaire à deux tours. Sur ce point encore, il est difficile de présenter des observations de portée générale. Dans son domaine d'application d'avant 1918, ce mode de scrutin était habituellement associé avec le multipartisme, la fragmentation du système partisan atteignant parfois un degré fort élevé; d'où l'idée d'assimiler le second tour comme tel à la proportionnelle quant aux relations entre la formule électorale et le nombre des partis. L'expérience française de la III<sup>e</sup> République confirme bien cette tendance (association du scrutin majoritaire à deux tours avec une fragmentation, plus ou moins accentuée selon les époques, des familles politiques). Mais la reprise de ce mode de scrutin sous la Ve République, avec toutefois un effort nouveau de réglementation du second tour, ne s'est pas accompagnée des phénomènes constatés sous la III<sup>e</sup>. En particulier, la présence d'un fort parti gaulliste, ayant jusqu'à présent réussi à sauvegarder son unité, contribue à assurer la cohésion d'un secteur souvent affecté dans le passé par des tendances à la désagrégation. Observons d'ailleurs que ce regroupement, même s'il s'inspire de considérations électorales, a été facilité par le jeu d'éléments extérieurs au mode de scrutin. Au surplus, la période d'observation n'est pas encore assez longue pour autoriser la formulation d'un pronostic sur l'évolution probable du système.

COMMENT LA MONTÉE DE FORCES  
NOUVELLES PEUT-ELLE SE MANIFESTER  
PAR LE TRUCHEMENT D'UN PARTI?

Au terme de cette analyse, on aperçoit une relation entre la formule électorale et la structure du système partisan, la dite relation ayant un contenu différent d'une formule à l'autre. On ne connaît pas assez les facteurs d'évolution des systèmes de partis pour déterminer l'élément de causalité que peut contenir la relation considérée. La constatation d'une association étroite, quoique non totale, entre telle formule et tel type de système apporte déjà une contribution utile à la connaissance du problème. Il reste à montrer comment la relation s'accorde de la montée de forces nouvelles quand celles-ci entendent se manifester et se développer par le truchement d'un parti. Les économistes se sont déjà attachés à l'étude des conditions d'entrée de nouvelles firmes sur un marché déjà concentré. La création d'un nouveau parti pose aux dirigeants de l'opération des problèmes qui diffèrent selon la formule électorale en vigueur.

LA MONTÉE DES FORCES NOUVELLES  
EN RÉGIME DE PLURALITÉ

Par son association avec le bipartisme, le scrutin à la pluralité des voix complique beaucoup le développement des nouveaux partis. Pourtant, l'on ne saurait dire qu'il s'agit là d'une barrière absolue. Il reste possible que le nouveau parti s'affirme avec assez d'ampleur pour se substituer à l'un des grands partis existants: une fois en cette position, il pourra jouir à son tour de l'inégalité de représentation caractéristique de cette formule. Le cas du Parti travailliste britannique est à cet égard exemplaire. Pendant une période, la relation pluralité-bipartisme va plier par tolérance d'un certain tripartisme: mais à l'issue de cette phase d'hésitation, le dualisme prévaudra de nouveau. Donc le scrutin de type anglais, s'il tend à maintenir le bipartisme, n'en empêche pas nécessairement le renouvellement. L'opération risque de prendre du temps et d'exiger plusieurs élections successives. On peut toutefois concevoir qu'il en aille différemment dans un pays soumis à des changements rapides et où l'altération du rapport pluralité-bipartisme n'a pas pris fin ou tend à se maintenir (circonstance augmentant l'incertitude de la lutte électorale): en pareille conjoncture, l'ascension

parlementaire d'un nouveau parti disposant d'une base électorale en expansion pourrait bien s'effectuer à un rythme plus rapide.

Avec ce genre de formule électorale, tout dépend de l'aptitude du nouveau parti à passer le seuil qui donne des chances raisonnables d'accéder au pouvoir par le jeu de l'alternance. La succession au pouvoir des deux grands partis passe pour l'un des résultats essentiels du scrutin de type anglais: pourtant l'on a vu dans certains pays, dont le Canada, un même parti se maintenir au pouvoir durant une longue période. Au surplus, pour se réaliser sans crise majeure, l'alternance exige que les deux partis intéressés aient en gros la même philosophie de l'ordre politique et s'en tiennent au cadre établi. On imagine sans peine les problèmes et les difficultés de la transmission du pouvoir à un adversaire ne partageant pas le même consensus politique.

#### LA MONTÉE DES FORCES NOUVELLES EN RÉGIME PROPORTIONNEL

La représentation proportionnelle favorise la percée des nouveaux partis, à condition qu'ils disposent d'une base électorale appréciable et que la formule électorale ne comporte pas d'obstacle artificiel (telle l'exigence allemande du 5%). Selon les circonstances, la position parlementaire ainsi acquise peut permettre au nouveau parti d'obtenir assez vite une place dans une coalition gouvernante. En revanche, la formule proportionnelle est susceptible de prévenir ou de contenir, au moins pendant une période, parfois de façon stable, le déclin des partis menacés par l'évolution: elle contribue ainsi à freiner la redistribution des clientèles dont pourraient bénéficier les autres partis, y compris le nouveau. Autrement dit, si, avec la proportionnelle, le début peut être plus facile et plus rapide, l'ascension peut également prendre bien du temps: la possibilité existe toutefois, comme le montre le cas des partis socialistes en Norvège et en Suède.

La formule proportionnelle semble peu propice aux expansions précipitées. Il y a pourtant le cas du national-socialisme qui, après quelques années de lutte, s'assure la première place aux élections du 5 mars 1933 avec 43,9% des voix (le parti social démocrate qui vient alors en second n'ayant que 18,3%). Mais il est clair que la montée de l'hitlérisme avait assez de puissance pour

surmonter les obstacles de n'importe quelle formule électorale.

#### POSSIBILITÉ D'EXPANSION DE NOUVEAUX PARTIS DANS LE SCRUTIN À DEUX TOURS

Pour ce qui est enfin du scrutin majoritaire à deux tours, l'association de cette formule avec le multipartisme ouvre certes des possibilités d'entrée et d'expansion aux nouveaux partis. Mais la situation de ceux-ci diffère à plusieurs égards de celle que leur vaut la proportionnelle. Certaines variantes de la formule peuvent gêner les nouveaux venus. Ainsi, dans l'Allemagne d'avant 1914, le maintien de l'exigence de la majorité absolue avec, à cet effet, limitation du dernier tour aux deux candidats les mieux placés: c'était là une barrière difficile à franchir pour les partis représentant les couches inférieures. Par ailleurs et de façon plus générale, le scrutin majoritaire ne garantit en aucune manière une attribution de sièges correspondant, même de façon approchée, aux suffrages obtenus. En dehors des sièges acquis à la majorité absolue dès le premier tour (et dont initialement le nombre ne saurait être élevé), la représentation parlementaire du nouveau venu dépend de sa capacité d'utiliser les mécanismes du second tour (mise à profit d'une élection triangulaire pour emporter le siège; accord de désistement réciproque avec un ou plusieurs autres partis...). La situation des nouveaux partis risque ainsi d'être plus instable et moins avantageuse que sous un scrutin à la proportionnelle. Il y a toutefois des cas, correspondant en général à des circonstances particulières, dans lesquels un nouveau parti arrive d'emblée au sommet (cas du parti gaulliste sous la Ve République).

#### LE POIDS DES FORCES SOCIALES DANS L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME DES PARTIS

En dépit de leur schématisme, ces considérations ont l'avantage de rappeler le poids des forces sociales dans la configuration et dans l'évolution des systèmes de partis. Or l'orientation politique de ces forces n'est pas uniforme, même au niveau des seuls pays industrialisés, et ces variations expliquent des différences dans les systèmes de partis que l'on ne saurait imputer à la formule électorale. Qu'il n'y ait jamais eu aux États-Unis de parti socialiste d'envergure nationale, c'est là un trait de la culture politique américaine qu'il paraît difficile d'attribuer au scrutin à la pluralité des voix. La présence au Royaume-Uni d'un système proportionnel aurait peut-être valu quelques sièges au

Parti communiste, mais, vu les composantes de la culture politique britannique, il paraît exclu que ce parti ait pu prendre dans ce pays la même importance qu'en France ou en Italie, même avec le régime électoral le plus favorable.

L'expression politique de ces forces sociales se manifeste par le truchement des partis qui les représentent avec des degrés différents d'exactitude, de fidélité, d'exclusivisme. Réserve faite de poussées d'intensité exceptionnelle, capables de renverser tous les obstacles, les mécanismes électoraux sont en plusieurs cas susceptibles d'entraver ou de freiner l'expression politique des forces neuves (la nouveauté pouvant seulement consister dans une structuration différente). Ces difficultés résultent soit du fonctionnement normal de la formule, soit d'une manipulation ad hoc (ainsi loi française de 1951 déjà examinée ou encore loi italienne du 31 mars 1953 créant une prime à la majorité et qui ne reçut pas d'application). À plus long terme, vu la relation observée entre les diverses formules et les divers systèmes de partis, vu également le mode d'exercice de cette relation en pratique, les expressions politiques de ces forces tendent avec plus ou moins de rigueur à s'organiser et à se structurer en fonction des contraintes du régime électoral existant. Dans cette perspective, les pressions pour une réforme électorale signifient que les forces intéressées jugent impossible ou trop coûteuse, notamment en termes d'idéologie, la réalisation de tels ajustements.

#### MATÉRIAUX POUR UN BILAN

L'une des observations auxquelles conduit immédiatement l'analyse comparative est le très inégal degré d'attachement ou de fidélité des pays à leur formule électorale. Dans certains cas, le mode de scrutin est immuable; ailleurs, la loi électorale fait l'objet de modifications constantes et tend à devenir un élément privilégié de la stratégie électorale; il y a enfin les pays où l'on constate des passages d'une formule à l'autre, mais avec un souci de durée, à la suite d'un débat exhaustif ou encore à l'occasion de circonstances graves (ainsi modification du régime politique dans son ensemble). Toutes choses égales, la permanence de la formule amplifie et consolide les tendances que suscitent les particularités du mode de conversion des voix en sièges. À l'inverse, la survenance de modifications fréquentes rend hypothétique la réalisation d'une telle influence: les résultats du dispositif

se limitent alors aux conséquences immédiates sur l'élection considérée (ce qui est, en général, l'objectif des promoteurs de la transformation).

Parmi les cas de fidélité à une formule, le plus significatif sans doute est la conservation par les pays anglo-saxons du scrutin à la pluralité des voix. Malgré les efforts de quelques propagandistes, il ne semble pas que les Anglais aient ressenti le moindre attrait pour la formule proportionnelle, y compris sous la forme du vote unique transférable. Des résultats qui susciteraient ailleurs de l'inquiétude et des protestations sont acceptés sans trouble sérieux par cette culture que, pour son cas personnel, Rae qualifie d'"anglo-américaine": ainsi le fait qu'un parti, second d'après le pourcentage des voix, obtienne néanmoins le plus grand nombre de sièges et de ce fait remplace son rival au gouvernement; à plus forte raison, le fait qu'une circonscription soit enlevée d'un cheveu (quelques dizaines de voix pour des milliers d'électeurs), alors que dans telle autre le vainqueur disposera d'une très large majorité, laquelle peut être tenue, d'un certain point de vue, pour un gaspillage de voix.

Cette stabilité n'est d'ailleurs qu'un aspect de la stabilité constitutionnelle des pays considérés. Avec le passage du temps, il s'est forgé des liens étroits entre les diverses pièces du système politique, si bien qu'il serait probablement difficile de modifier sensiblement la formule électorale sans altérer les conditions de la lutte politique. On peut rattacher cette stabilité à l'absence de ces grandes catastrophes militaires que les Européens ont propension à imputer à un régime politique déterminé. On peut également se référer à la moindre virulence des sentiments et des oppositions de classe, situation ayant entraîné un acquiescement plus large au système existant: le bipartisme ne saurait fonctionner sans ce consensus réciproque à un degré élevé.

Dans les pays moins rigidement attachés à une formule spécifique, le problème de la réforme électorale a donné lieu, en plusieurs époques, à d'amples débats. Ainsi, au titre du choix entre le scrutin majoritaire à deux tours et la proportionnelle, ou encore à propos d'une option entre diverses variantes de la proportionnalité. Ces discussions sont en général décevantes, car les participants ressassent toujours les mêmes arguments sans en apporter la démonstration: par exemple, l'idée que le scrutin majoritaire uninominal rapproche l'élu de l'électeur et limite le rôle des bureaucraties de parti; ou, d'un autre point de vue, l'affirmation que le scrutin proportionnel favorise les débats idéologiques

et augmente la moralité politique. La faiblesse de cette argumentation ne saurait surprendre si l'on admet qu'en bien des cas ces raisonnements servent seulement de couverture à des intérêts de parti ou de personne. Aucun parlementaire soucieux de sa réélection ne saurait échapper à cette tendance, pas plus d'ailleurs que tout individu candidat à sa succession.

En réalité, on aurait sans doute du mal à trouver une réforme électorale qui sacrifie, sans contre-partie, les intérêts des groupes dominants au nom de considérations d'équité ou de moralité. Pas plus que les lois ordinaires, les lois électorales n'échappent aux implications du rapport des forces. Il est vrai que le comportement des électeurs ne confirme pas toujours les calculs des stratèges d'élection. Lors de la consultation française de 1951, le système des apparentements a produit une bonne partie des effets recherchés par ses promoteurs mais, lors des élections de 1956, le soutien apporté aux listes poujadistes par plus de 11% des votants a fait échouer bien des apparentements et a privé les modérés d'une appréciable fraction des gains qu'ils s'attendaient à réaliser.

Les partis cherchent naturellement à tirer le plus grand nombre possible de sièges du soutien électoral dont ils disposent dans le pays. Et ils s'affligent de tout écart substantiel entre le pourcentage des voix et celui des sièges. De tels décalages se produisent avec la proportionnelle (spécialement quand toute la répartition, y compris celles des restes, se fait dans un cadre restreint). Mais c'est sous les régimes majoritaires que les distorsions atteignent leur plus haut niveau. Dans le cas du régime à la pluralité des voix, les victimes de ces écarts acceptent la situation quand elles sont normalement appelées à bénéficier du mécanisme lors d'une autre élection. En revanche, les partis qui n'ont pas ou pas encore vocation à l'alternance jugent la situation d'un autre oeil. Que leurs voix soient totalement perdues ou que leur part de sièges soit très inférieure à leur part de suffrages, ces éventualités sapent la confiance dans les institutions et peuvent avoir de graves conséquences psychologiques. Habituellement toutefois, les groupes ainsi frappés sont trop restreints pour que la situation crée des tensions irréparables.

En somme, par le traitement de faveur qu'il assure aux deux grands partis et par l'effet de regroupement qui lui est associé, le scrutin à la pluralité recrée, au fur et à mesure,



les conditions psychologiques de son acceptation. Mais l'on peut se demander si le mécanisme garderait la même efficacité avec la présence, dans le système, d'un parti contestant globalement l'ordre établi sur la base d'un soutien populaire important et durable.

Toutes ces observations impliquent que la formule électorale a la capacité d'influer sensiblement sur les résultats du scrutin lors de la conversion des voix en sièges. Plusieurs acceptent le point, mais non Douglas Rae, d'après lequel les systèmes électoraux, quels qu'ils soient, n'ont pas la propriété d'altérer radicalement les résultats. Rae tient, selon ses propres expressions, que l'effet des lois électorales sur la position compétitive des partis dans les assemblées est marginal en comparaison avec l'effet des résultats électoraux. Et il ajoute que, dans une perspective politique, il serait difficile qu'il en aille autrement, car les élections cesseraient d'avoir tout effet sur la sélection des dirigeants électoraux si les lois électorales pouvaient brouiller complètement les résultats.

Cette observation paraît fondée si l'on considère la distribution des voix entre les partis. À ce stade, la formule électorale peut certes jouer un rôle, et pas toujours négligeable, dans la mesure où l'électeur déterminera son vote en fonction des conséquences probables du mode de scrutin. Toutefois, ce n'est pas là normalement un élément décisif. Les choix électoraux résultent des nombreux facteurs qui déterminent les attitudes politiques ainsi que des multiples pressions qui tendent à conditionner les citoyens. À cet égard, il est sans doute légitime d'avancer que, parmi tous les éléments qui façonnent l'issue du scrutin, la formule électorale n'a qu'un poids relatif.

Il n'en va pas de même si l'on considère l'issue finale de la lutte, c'est-à-dire le passage des voix aux sièges. Certes, sous n'importe quel mode de scrutin, la meilleure position reste celle du candidat ou de la liste qui arrive en tête, et plus grand est l'écart avec les adversaires, meilleure s'affirme cette position. Mais nous savons que les diverses formules appliquées à la même constellation de suffrages sont susceptibles de valoir des situations bien différentes dans les assemblées. Rae a choisi d'insister sur certains effets communs des formules électorales, ce qui le conduit à minimiser les différences qui les séparent. La proposition examinée ici relève de cette tendance générale que l'on a précédemment contestée. Ayant rejeté le principe même de cette interprétation,

il est impossible d'accepter une proposition qui en découle manifestement. En fait, Rae sous-estime nettement l'impact différentiel des diverses formules électorales sur la position effective des partis dans les assemblées.

L'ASCENSION D'UNE FORCE SOCIALE EN  
EXPANSION PEUT DIFFICILEMENT ÊTRE  
BRISÉE PAR UN MODE DE SCRUTIN

Cette sous-estimation n'empêche toutefois pas Rae d'admettre la possibilité d'une influence à long terme de la formule électorale car, souligne-t-il, la répétition systématique d'effets même marginaux constitue potentiellement un important élément politique. À fortiori, doit-il en aller de la sorte si les dits effets sont en réalité plus que marginaux. Mais, pour dégager la juste perspective, il faut immédiatement réintroduire le poids des forces sociales sur l'évolution politique. L'ascension politique d'une force sociale en expansion peut difficilement être brisée par un mode de scrutin, pas plus qu'aucune formule électorale ne peut stopper le déclin d'une force sociale en perte de vitesse. Mais, dans certaines limites, la transmission au plan politique des changements dans la puissance respective des forces peut être ralentie pour un temps plus ou moins long. Dans l'hypothèse d'un freinage de la poussée, les obstacles rencontrés peuvent conduire les intéressés à restructurer leur activité dans un sens plus conforme à l'esprit du système, mais les échecs subis peuvent aussi susciter des découragements et ralentir l'élan. Le contrôle des mécanismes électoraux n'est donc pas une prérogative négligeable.

L'INFLUENCE DU SYSTÈME ÉLECTORAL  
RESTE MODÉRÉE PAR RAPPORT À D'AUTRES  
FACTEURS

Ainsi, qu'il s'agisse du court ou du long terme, l'état du système électoral constitue un facteur qui influe sur la situation, même si, surtout pour la longue période, cette influence reste modérée par rapport à celle d'autres facteurs. C'est une variable agissante, mais qui ne saurait nullement suffire à tout expliquer. Il y a certes des thèses qui imputent à la formule électorale la responsabilité d'évolutions catastrophiques, mais ce sont là en général de simples spéculations dis-  
créditées par leurs excès mêmes.

Telle est en particulier la thèse attribuant à la représentation proportionnelle la responsabilité des désordres politiques survenus dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne de Weimar durant l'entre-deux-guerres (désordres ayant en plusieurs cas suscité l'écroulement de la démocratie parlementaire). Il est difficile d'admettre que l'adoption d'une autre formule électorale aurait suffi pour enrayer la montée des fascismes. Un simple coup d'oeil sur le monde contemporain révèle que, parmi les pays utilisant la proportionnelle, il en est plusieurs dont le gouvernement possède une grande stabilité (Allemagne, Autriche, Hollande, Suisse . . .) et d'autres où il est affecté d'une réelle instabilité (France sous la IV<sup>e</sup> République, Italie . . .). En réalité, le mode de gouvernement, s'il n'est pas insensible à la formule électorale, reste sous la dépendance de facteurs bien plus puissants.

LE MODE DE SCRUTIN NE SUFFIT PAS À  
MODIFIER LE RAPPORT DES FORCES DANS  
LE PAYS, MAIS PEUT EN GÉNÉRER LA  
TRADUCTION SUR LE PLAN POLITIQUE

Résumons toutes ces remarques. Les diverses formules électorales influent de manière bien différente sur la conversion des voix en sièges: en conséquence, elles affectent, de façon plus ou moins prononcée, les modalités de constitution et de délimitation de la majorité gouvernementale (obtention de celle-ci avec les sièges d'un seul parti ou nécessité du recours à la coalition). Par ailleurs, on observe une liaison assez étroite entre les divers types de formule électorale et les différents types de systèmes de partis: si, à long terme, la position des forces sociales se révèle prépondérante, le développement politique de ces forces, comme aussi leur déclin, ne s'effectue généralement pas de manière identique selon les formules. Le mode de scrutin ne saurait suffire à modifier, et moins encore à renverser, le rapport des forces dans le pays mais il peut, au moins pour un temps, en gêner la traduction au plan politique. Les nouveaux partis se heurtent ainsi à des contraintes qui varient d'un mode de scrutin à l'autre: certaines formules sont plus propices que d'autres à l'acquisition d'une position parlementaire, mais quand les partis intéressés ont atteint un certain seuil, il n'est nullement acquis que les formules les plus avantageuses pour la percée ou l'affirmation initiale demeurent les plus favorables à la continuation de la poussée et à une marche éventuelle vers le pouvoir.

Ces influences admises - effets dont l'analyse demeure encore fragmentaire et incertaine, même dans les meilleurs travaux - il faut éviter de grossir à l'excès le rôle du régime électoral et de le présenter comme un facteur décisif de la culture politique. Notre univers serait bien simple s'il suffisait d'agir au niveau du mode de scrutin pour trouver, par là même, des solutions aux difficultés qui l'accablent. La controverse sur les régimes électoraux, pour légitime et utile qu'elle soit, ne doit pas obscurcir la hiérarchie véritable des problèmes contemporains.

---

A n n e x e 2 : Les trois modes de scrutin retenus  
par le Comité tels qu'ils sont décrits  
dans les extraits de l'ouvrage  
Les systèmes électoraux, coll. Que sais-je?  
Cottret et Emeri, P.U.F. 1970, et dans  
l'article du professeur Meynaud reproduit  
en l'annexe 1.

---

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

---

## LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

---

COTTENET ET EMERI

L'idée fondamentale de la R.P. est d'assurer à chaque parti politique une représentation sinon mathématique, du moins sensiblement proportionnée à son importance réelle.

La représentation proportionnelle étant nécessairement un scrutin de liste, les partis politiques seront amenés à dresser les noms des candidats soumis au suffrage.

A) La répartition des sièges entre les listes. — Ici se pose la première distinction entre R.P. dans le cadre national et R.P. dans le cadre de circonscriptions locales.

a) La R.P. intégrale: Elle consiste à choisir comme cadre de l'élection, une circonscription unique. Les listes qui s'affrontent sont alors nationales. Le quotient électoral national est déterminé pour l'ensemble du pays en divisant le total des suffrages exprimés — Se — par le total des sièges à pourvoir — Sp: avec 50 millions de suffrages exprimés et 500 sièges à pourvoir, le quotient national est de 100.000. Autant de fois les listes auront obtenu le quotient, autant de fois un siège leur sera attribué (...)

b) La R.P. approchée: La représentation proportionnelle va de pair avec les grands nombres. En revanche, elle se trouve à l'étroit dans le cadre étiré des circonscriptions restreintes. En effet quand le nombre de suffrages exprimés est peu élevé, le rapport  $\frac{Se}{Sp}$  donne un quotient électoral supérieur aux voix obtenues par les partis. Comme il est impossible de distribuer un siège, on est

MEYNAUD

L'idée de base de la représentation proportionnelle est d'une grande clarté: attribution à chaque tendance, en fait à chaque liste en présence, d'un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues par elle. En d'autres termes, la formule implique égalité entre le pourcentage des sièges acquis et celui des voix reçues. Si un parti a obtenu par exemple 30% des voix, il se trouve fondé à recevoir 30% des sièges. Et il doit en aller de même pour tous les partis en lutte dans la circonscription. L'objectif idéal de la proportionnelle est une situation de parfaite égalité dans laquelle chaque siège coûte aux différents partis le même nombre de voix, ce chiffre demeurant invariable tout au long de la distribution.

Cette situation de justice électorale impliquée par la proportionnalité permet de comprendre l'attrait exercé de longue date par la formule sur de nombreux esprits. Toutefois, c'est seulement dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle qu'elle a connu ses premières applications en Europe. Les forces minoritaires, qu'il s'agisse de groupements à composition ethnique ou de partis hostiles à l'ordre établi, ne pouvaient manquer de s'intéresser à une formule leur permettant de mieux s'affirmer contre la loi de la majorité. Sur l'impulsion de ces forces, comme aussi en vertu d'une certaine conception de l'équité dans la représentation, le domaine de la proportionnelle s'est progressivement élargi. Toutefois, les pays utilisant le vote à la pluralité sont en général

obligé de recourir aux approximations. Le problème peut être formulé de la manière suivante:

Dans une circonscription électorale il y a 5 sièges à pourvoir pour 200 000 suffrages exprimés. Quatre listes de partis sont en présence et ont obtenu respectivement:

Parti A .....	86 000
— B .....	56 000
— C .....	38 000
— D .....	20 000

Comment attribuer les 5 sièges aux quatre partis en présence? Plusieurs solutions peuvent être envisagés:

Première solution: La R.P. avec attribution des sièges au plus fort reste.

Dans un premier temps, on calcule le quotient électoral qui est obtenu en divisant le nombre de suffrages valablement exprimés par le nombre de sièges à pourvoir:

$$Q = \frac{S_e}{S_p} = \frac{200\ 000}{5} = 40\ 000.$$

On divise alors le nombre de voix obtenues par chaque parti par le quotient électoral, et on attribue à chacun autant de sièges qu'il a atteint de fois le quotient.

Parti A:	$\frac{86\ 000}{40\ 000} = 2$	sièges
Parti B:	$\frac{56\ 000}{40\ 000} = 1$	siège
Parti C:	$\frac{38\ 000}{40\ 000} = 0$	—
Parti D:	$\frac{20\ 000}{40\ 000} = 0$	—

demeurés réfractaires à ce mouvement: aux Etats-Unis, la formule n'a prévalu, et encore pour peu de temps, qu'au niveau des élections dans certaines villes (ainsi New York et Cincinnati).

Cette mise en œuvre d'un principe apparemment simple s'est accompagnée d'une surprenante diversité dans l'agencement même de ce mode de scrutin. Au nom de l'idéal de proportionnalité et soi-disant pour mieux en assurer la réalisation, les experts ont proposé et les gouvernements ont adopté de très nombreuses variantes dont certaines d'une grande complexité. Ce foisonnement suggère qu'il n'est pas si facile après tout de respecter la condition d'égalité postulée par la formule. De plus les résultats enregistrés avec ces diverses variantes ne sont pas uniformes. L'on comprend dès lors que la mise au point d'un agencement déterminé ait pu être modifiée, voire absolument dictée, par le souci de privilégier certains intérêts de parti. Sans entrer dans un examen précis de ces dispositions, on voudrait mentionner ici les principaux points de divergence.

#### MODALITES DE DISTRIBUTION DES SIEGES EN

#### SYSTEME PROPORTIONNEL:

#### QUOTIENT ELECTORAL ET

#### NOMBRE UNIFORME

Le premier concerne les modalités de distribution des sièges. L'instrument le plus utilisé pour assurer la conversion des voix en sièges est le quotient électoral qui résulte de la division du nombre des suffrages par le nombre des sièges à



COTLERET ET EMERI

Trois sièges sont ainsi attribués au "quotient". Les deux sièges non pourvus seront attribués au plus fort reste. Dans un deuxième temps on calcule alors pour chaque parti les voix en quelque sorte "inutilisées"; ainsi, il reste aux différents partis:

A: 86 000	—	(2x 40 000)	=	6 000
B: 56 000	—	40 000	=	16 000
C: 38 000			=	<u>38 000</u>
D: 20 000			=	<u>20 000</u>

Les partis qui ont les plus forts restes se verront attribuer les sièges restants: en l'occurrence le parti C et le parti D.

Finalement le parti A obtient 2 sièges et les partis B, C, et D un siège chacun.

Deuxième solution: La R.P. avec attribution des sièges restants à la plus forte moyenne.

Avec ce mécanisme, le premier temps est identique à celui de l'exemple précédent: on attribue les sièges aux partis dont le nombre de voix contient un certain nombre de fois le quotient électoral.

En revanche, pour l'attribution des deux sièges restants, la procédure est différente. On ajoute fictivement à chaque liste, un siège à ceux dont elle bénéficie déjà, en vertu du quotient — si elles n'en ont pas encore, on divise par 1 — et l'on divise le nombre de voix que la liste a recueillies par le nombre ainsi obtenu. Cette opération donne une moyenne. Le parti qui a la plus forte moyenne obtient le siège res-

MEYNAUD

pourvoir: le chiffre ainsi obtenu constitue le coût à payer pour bénéficier d'un siège. On peut aussi employer le procédé dit du nombre uniforme, lequel consiste dans la fixation par la loi de la quantité de voix nécessaires pour l'obtention d'un siège. Mais, qu'il s'agisse d'un quotient électoral ou d'un nombre uniforme, une difficulté se présente immédiatement: la somme des suffrages reçus par chaque liste n'est jamais en pratique exactement divisible par le chiffre de référence. Telle liste aura assez de voix pour contenir une ou plusieurs fois le chiffre de votes qui détermine l'attribution d'un siège: mais, après attribution du siège correspondant, il lui restera un certain nombre de voix inutilisées. Telle autre liste n'atteindra pas le montant fixé pour avoir un siège et, dans un premier temps, toutes ses voix demeureront inutilisées. Tous les sièges devant être attribués, il a donc fallu imaginer des moyens pour répartir ceux qui seraient en l'air si l'on subordonnait exactement la répartition à l'impératif du quotient électoral ou du nombre uniforme.

TECHNIQUES DU PLUS FORT RESTE ET DE LA PLUS FORTE MOYENNE

Voici un exemple simple pour décrire le point. Soit une circonscription où l'on a dénombré 400 000 suffrages pour 5 sièges à pourvoir. Le quotient électoral, si l'on utilise cet instrument, est de 80 000. Nous supposons l'existence de 4 partis ayant obtenu respectivement:

COTTERET ET EMMI

MEYNAUD

tant. On recommence l'opération jusqu'à distribution de tous les sièges.

Avec notre exemple les résultats sont les suivants:

$$\text{Parti A: } \frac{86\ 000}{2 + 1} = 28\ 666.$$

La même opération est répétée pour les autres partis,

$$\text{B: } \frac{56\ 000}{1 + 1} = 28\ 000$$

$$\text{C: } \frac{38\ 000}{1} = 38\ 000$$

$$\text{D: } \frac{20\ 000}{1} = 20\ 000.$$

Le premier siège restant à pourvoir est attribué au parti C.

On recommence alors l'opération pour le dernier siège non pourvu:

$$\text{A: } \frac{86\ 000}{2 + 1} = 28\ 666$$

$$\text{B: } \frac{56\ 000}{1 + 1} = 28\ 000$$

$$\text{C: } \frac{38\ 000}{1 + 1} = 19\ 000$$

$$\text{D: } \frac{20\ 000}{1} = 20\ 000.$$

Le cinquième siège est ainsi attribué au parti A.

On constate immédiatement la différence dans l'attribution des sièges selon la méthode retenue.

Répartition des  
sièges au plus  
fort reste

A : 2  
B : 1  
C : 1  
D : 1

Répartition des  
sièges à la plus  
forte moyenne

A : 3  
B : 1  
C : 1  
D : 0

A 170 000 voix, B 112 000, C 78 000, D 40 000. D'emblée, A reçoit 2 sièges et B un: il reste donc 2 sièges à pourvoir. Il existe à cet égard deux grandes techniques: celle dite du plus fort reste et celle dite de la plus forte moyenne. Les résultats n'en sont pas équivalents.

La technique du plus fort reste consiste à attribuer les sièges en l'air, après la première répartition, aux listes qui ont les plus grandes restes. Dans le cas considéré, on a: A 10 000, B 32 000, C 78 000, D 40 000. Sur ces bases, C et D recevront chacun un siège. On admet que cette technique tend à favoriser les partis les moins forts qui n'atteignent pas le quotient électoral.

Le mobile de la technique de la plus forte moyenne est différent: il s'agit de faire en sorte qu'une fois la distribution terminée, chaque siège représente effectivement le plus grand nombre possible de voix. Afin d'y parvenir, on divise pour chaque parti le nombre total de voix obtenues par le nombre total de sièges qu'il aurait si un siège supplémentaire lui était attribué. Le diviseur est donc le nombre de sièges déjà accordés plus un (un seulement, si le parti n'a pas encore eu de siège). Le parti qui, dans ces conditions, détient la plus forte moyenne reçoit le siège. Dans l'exemple considéré, la moyenne s'établit comme suit pour le quatrième siège:

$$\text{A } \frac{170\ 000}{2 + 1} = 56\ 666;$$

$$\text{B } \frac{112\ 000}{1 + 1} = 56\ 000;$$

$$\text{C } \frac{78\ 000}{1} = 78\ 000;$$

$$\text{D } \frac{40\ 000}{1} = 40\ 000.$$

COTTINET ET LEHERI

HEYNAUD

Troisième solution: La méthode d'Hondt donne des résultats identiques au mécanisme de la plus forte moyenne mais avec une marche à suivre différente:

Il suffit de diviser les voix obtenues par chaque parti par 1, 2, 3, 4, ..., n, n représentant le nombre de députés à élire. Ce mécanisme peut se présenter sous la forme du tableau suivant:

Voix divisées par:

Partis	1	2	3	4	5
A .....	86 000	43 000	28 666	21 500	17 200
B .....	56 000	28 000	18 666	14 000	11 200
C .....	38 000	19 000	12 666	9 500	7 600
D .....	20 000	10 000	6 666	5 000	4 000

Classons ces moyennes par ordre décroissant jusqu'au 5e siège inclus soit: 86 000, 56 000, 43 000, 38 000, 28 666. Ce dernier nombre est encore appelé répartiteur, différent du quotient électoral des exemples précédents, car on divisant le nombre de voix obtenues par chaque parti par ce nombre répartiteur on obtient directement le nombre de sièges qui doit être affecté à chaque parti.

- A:  $\frac{86\ 000}{28\ 666} = 3$  sièges
- B:  $\frac{56\ 000}{28\ 666} = 1$  siège
- C:  $\frac{38\ 000}{28\ 666} = 1$  —
- D:  $\frac{20\ 000}{28\ 666} = 0$  —

On remarquera qu'il suffit de souligner dans le tableau ci-dessus les cinq

Le quatrième siège ira donc à C. Pour le cinquième siège, la moyenne de C s'établit à:

$$\frac{78\ 000}{1 + 1} = 39\ 000,$$

les autres moyennes ne changeant pas. C'est donc A, et non plus D, comme avec le plus fort resto, qui aura le cinquième siège.

Il existe une manière un peu différente de mettre en oeuvre cette technique (procédé du professeur d'Hondt), mais elle se ramène rigoureusement à la précédente. On admet que le mécanisme de la plus forte moyenne tend à favoriser les partis obtenant le plus grand nombre de voix.

Avec l'une ou l'autre de ces techniques, il y a un certain nombre de voix non représentées et le coût en voix des différents sièges n'est finalement pas uniforme. C'est souligner l'impossibilité d'une situation de parfaite égalité.

DIMENSION DES CIRCONSCRIPTIONS ET NOMBRE DE SIEGES ATTRIBUES A CHACUNE:

QUOTIENT NATIONAL (ISRAEL, ALLEMAGNE DE WEIMAR) OU PROPORTIONNELLE RELATIVE

Le second problème concerne la dimension des circonscriptions au sens du nombre des sièges attribués à chacune. A partir du nombre total de sièges à pourvoir, il s'agit de déterminer si l'on appellera les citoyens à se prononcer dans de grandes circonscriptions comportant une propor-

COTTERET ET EMERI

MEYNAUD

plus fortes moyennes pour lire immédiatement le nombre de sièges qui échoit à chaque parti.

Cette méthode présente pourtant un inconvénient assez net, perceptible lorsque l'on poursuit les divisions précédentes au-delà du chiffre entier et que l'on examine la moyenne de suffrages nécessaires à chaque parti pour obtenir un siège.

Partis	Sièges	Moyenne de suffrages pour un siège
A	3,0	28 666
B	1,9	56 000
C	1,3	38 000
D	0,7	

Le parti B est fortement pénalisé par rapport au parti A, manquant un second siège pour quelques voix. Un correctif peut être alors apporté à la méthode d'Hondt par le système du nombre d'Udds, encore appelé méthode de Sainte-Lagüe, utilisé en Scandinavie depuis 1951.

Il s'agit de rechercher les plus fortes moyennes en divisant le nombre de suffrages obtenus par chaque liste par 1, 4, 3, 5, 7, 9, etc.

En reprenant l'exemple précédent, on obtient:

Partis	Voix divisées par:			Sièges
	1,4	3	5	
A ....	<u>61 428</u>	<u>28 666</u>	17 200	2
B ....	<u>40 000</u>	<u>18 666</u>	11 200	2
C ....	<u>27 142</u>	12 666	7 600	1
D ....	14 285	6 666	4 000	0

B gagne un siège par rapport au calcul précédent, au détriment de A.

Les moyennes de suffrages nécessaires

tion importante du total des sièges ou dans des circonscriptions plus petites. Dans un régime proportionnel, les choix effectués en ce domaine ont une grande importance, car ils mettent en jeu le degré de proportionnalité de la formule. En effet, les distorsions que l'on vient d'observer, au titre de la répartition des restes, risquent de devenir plus nombreuses pour un découpage comportant un plus grand nombre de circonscriptions: le résultat sera une distorsion globale plus accentuée dans un sens ou dans l'autre. La situation inverse prévaudra en cas de resserrement du nombre des circonscriptions. En d'autres termes, l'élargissement des circonscriptions électorales tend à aplanir les difficultés dans la distribution.

Les solutions données à ce problème varient selon les pays. Dans certains cas, rares il est vrai, il n'y a qu'une seule circonscription formée de l'ensemble du pays (ainsi l'Etat d'Israël). En d'autres cas, il existe bien un certain nombre de circonscriptions dans lesquelles s'effectue une première distribution, mais la répartition des restes est faite au niveau national pour l'ensemble du pays: ce système qui implique normalement l'emploi d'un quotient électoral national ou d'un nombre uniforme valable pour tout le pays d'un bout à l'autre de l'opération (première distribution comprise) équivaut finalement au régime de la circonscription unique. Il a été employé notamment par l'Allemagne sous la République de Weimar. D'autres systèmes ont des circonscriptions de base ainsi que des circonscriptions

COTTERET ET EMERT

pour l'obtention d'un siège (qui sont de 28 666 pour A, 18 666 pour B, 27 142 pour C) sont plus voisines les unes des autres.

Quatrième solution: Le quotient rectifié, encore appelé système Hagenbach-Bischof, appliqué en Suisse. Quand on a constaté que le quotient électoral était supérieur au nombre de voix obtenues par les partis et que par conséquent tous les sièges n'étaient pas pourvus, on diminue le quotient électoral en ajoutant une unité aux sièges à pourvoir. Puis on divise le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir + 1. Exemple:

$$Q = \frac{200\ 000}{5 + 1} = 33\ 333.$$

On divise alors le nombre de voix obtenues par chaque parti par ce quotient rectifié:

- A:  $\frac{86\ 000}{33\ 333} = 2$  sièges
- B:  $\frac{56\ 000}{33\ 333} = 1$  siège
- C:  $\frac{38\ 000}{33\ 333} = 1$  —
- D:  $\frac{20\ 000}{33\ 333} = 0$  —

Tous les sièges n'ont pas été attribués. Il reste un siège à pourvoir, et il faut alors rectifié à nouveau le quotient électoral en le diminuant, c'est-à-dire, en ajoutant une nouvelle unité au nombre de sièges à pourvoir.

$$Q_r = \frac{200\ 000}{5 + 2} = 28\ 571.$$

MEYNAUD

plus grandes englobant plusieurs des premières pour la répartition des restes. Enfin, il y a le cas des pays utilisant des circonscriptions de moyenne grandeur au sein desquelles s'effectue toute la distribution (y compris la répartition des restes): système français de 1945-1946 (cadre départemental) très favorable aux trois plus grands partis. La fixation de la grandeur des circonscriptions n'échappe certes pas aux considérations d'intérêt partisan, mais elle est aussi sous la dépendance de facteurs plus objectifs (dimensions du pays, chiffre de la population, degré d'homogénéité ethnique, caractère fédéral ou unitaire de l'Etat considéré, habitudes historiques ...).

FACULTE DE SELECTION LAISSEE AUX  
ELECTEURS VIS-A-VIS DES LISTES  
EN PRESENCE

LISTES BLOQUEES ET PANACHAGE  
CUMUL (SUISSE)

Il convient enfin de signaler un troisième problème: celui des facultés de sélection laissées aux électeurs vis-à-vis des listes en présence. La question, qui commande le choix des membres de la liste appelés à bénéficier des sièges obtenus par celle-ci, se pose aussi pour les scrutins majoritaires de type pluri-nominal, mais le recours au procédé de la liste n'est pas impliqué par la formule majoritaire, alors qu'il l'est normalement par le régime proportionnel. Dans

COTTERET ET EHERI

Le parti A obtient alors 3 sièges, les partis B et C obtiennent 1 siège chacun.

Ce système présente un inconvénient: il risque d'aboutir à une répartition de sièges supérieure à celle qui est légalement prévue.

B) La répartition des sièges à l'intérieur des listes. — La R.P. étant un scrutin de liste, les sièges attribués aux partis sont distribués entre les candidats selon l'ordre de présentation de ces derniers. L'électeur risque d'être à la merci des comités de partis ou de comités électoraux, qui peuvent imposer en tête de liste un candidat qui a pourtant peu de clientèle électorale personnelle. Le vote préférentiel et le panachage peuvent corriger cette extrême rigidité dans la présentation des candidats. Le vote préférentiel consiste pour l'électeur à classer les candidats selon ses préférences à l'intérieur d'une même liste. Le panachage élargit le choix entre les candidats de toutes les listes. En France, le panachage avait été adopté par la loi électorale du 9 mai 1951: c'est ainsi qu'aux élections du 2 janvier 1956 dans le 4e secteur de la Seine la liste communiste avait obtenu:

M. Thorez Maurice ...	172 555	voix,	<u>élu</u>
Marrane Georges ..	174 689	—	<u>élu</u>
Malleret-Joinville	174 462	—	<u>élu</u>
Mme Vaillant-Couturier	174 536	—	<u>élue</u>
M. Linet Roger .....	174 438	—	
Petit Albert .....	174 510	—	
Dudach Armand ....	174 446	—	
Salagnac Léon ....	175 504	—	
Bolzé André .....	174 379	—	

MEYNAUD

certaines systèmes électoraux, la faculté de sélection est réduite à sa plus simple expression, l'électeur n'ayant d'autre possibilité que d'accepter l'une des listes en présence sans lui apporter aucune modification (procédé dit de la liste bloquée): les sièges sont donc attribués selon l'ordre no varietur de la liste. D'autres systèmes comportent plus de liberté de manoeuvre: possibilité de modifier l'ordre d'inscription sur la liste, de biffer un certain nombre de noms ou de remplacer certains noms d'une liste par d'autres pris sur d'autres listes (panachage): il s'agit parfois de concessions apparentes, la loi fixant un seuil de fréquence, difficile sinon impossible à atteindre, pour qu'il soit tenu compte de ces modifications. L'électeur suisse est particulièrement favorisé en ce domaine: il peut, s'il le désire, composer sa propre liste en inscrivant deux fois (cumul) le nom d'un ou plusieurs candidats: ses seules obligations sont de ne pas dépasser le nombre de sièges à pourvoir et de prendre ses candidats parmi ceux qui figurent sur les listes officielles.

Quoique très simplifiées, les données ainsi présentées permettent de comprendre la diversité des agencements qui s'inspirent du souci d'assurer une représentation proportionnelle. Au niveau de la pratique, la formule générique se décompose en une vaste série de formules particulières. Ces formules produisent des résultats électoraux qui ne sont pas uniformes, les principaux facteurs de

COTTERET ET EMERI

Si le panachage avait été effectif, les élus auraient dû être, dans l'ordre: 1o Salagnac; 2o Marrane; 3o Vaillant-Couturier; 4o Petit.

Le panachage, s'il permet un plus grand choix à l'électeur, laisse la porte ouverte en contrepartie à des manoeuvres faciles, destinées à décapiter les listes adverses. Aussi, dans le cas français, le panachage n'était pris en considération qu'au-delà d'un certain seuil, en pratique jamais atteint. Les apparences étaient sauvées.

Il ressort clairement des solutions qui ont été proposées que les résultats obtenus peuvent varier dans des proportions appréciables. Les législateurs ne les ont donc pas utilisés indifféremment.

(pp. 58 - 67)

MEYNAUD

divergence étant le mécanisme de distribution des restes et l'ampleur des dimensions attribuées aux circonscriptions. D'une formule de distribution à l'autre, l'on observe des différences dans la répartition des sièges, mais elles tendent à s'estomper au fur et à mesure que la taille des circonscriptions s'élargit. C'est dire que les différences entre les diverses formules proportionnelles n'ont pas, sauf situations très particulières, un caractère fondamental: les écarts dans la proportionnalité, qui en résultent, sont en général fort limités si on les compare aux décalages entraînés par les formules majoritaires. Même si l'idéal de la proportionnalité absolue ou intégrale n'est jamais atteint et, en pratique, ne saurait l'être, les formules qui s'en inspirent tendent toutes, malgré leurs différences, à rapprocher considérablement les pourcentages de voix reçues et de sièges obtenus par les formations en lice.

(pp. IV - VI)

# LE VOTE UNIQUE TRANSFERABLE

---

COTTERET ET EMERI

MEYNAUD

— La représentation proportionnelle est ici combinée au scrutin majoritaire, pour établir une très grande justice dans la représentation tout en accordant une grande liberté à l'électeur.

Le principe est le suivant: est proclamé élu tout candidat dont les voix dépassent le quotient électoral; ce dernier est obtenu en divisant le nombre de suffrages exprimés par le nombre de députés à élire augmenté d'une unité (ce quotient électoral plus réduit facilite l'attribution des sièges).

Une circonscription peut avoir un nombre variable de députés à élire, chaque électeur n'a qu'une voix. Mais cette voix est transférable si son candidat a obtenu plus de voix qu'il n'est nécessaire pour être élu ou si son candidat est de ceux qui ont obtenu le moins de voix. Aussi doit-il indiquer les candidats qui ont ses deuxième, troisième, quatrième, etc., préférences.

Supposons que la circonscription ait 3 députés à élire et qu'il y ait 100 suffrages exprimés pour 4 candidats.

Ces derniers obtiennent:

Black .....	33
White .....	24
Red .....	23
Yellow .....	20

Le quotient électoral est le suivant:

$$\frac{100}{3 + 1} + 1 = 26.$$

M. Black qui a obtenu 33 voix est élu.

Mais M. Black a 7 voix de plus qu'il est nécessaire pour être élu. Ses voix

Il reste à signaler un cas particulier de la méthode proportionnelle: le vote unique transférable (single transferable vote). On présente parfois cette formule comme la modalité anglaise de la représentation proportionnelle. En fait, quoique l'institution de ce régime au Royaume-Uni soit revendiquée avec une grande constance par la Proportional Representation Society, c'est l'Irlande qui en constitue le principal cas d'application au titre des élections parlementaires: les citoyens de ce pays sont d'ailleurs si attachés à ce mode de scrutin qu'ils ont rejeté par deux fois au référendum (1959, 1968) une proposition du parti gouvernemental (Fianna Fail) tendant à le remplacer par une formule d'élection à la pluralité des voix.

L'originalité de cette formule, inventée presque en même temps par le Danois Andrae (1855) et l'Anglais Hare (1857), est de permettre à chaque électeur de se prononcer pour un candidat déterminé tout en assurant finalement une répartition de type proportionnel. A cet effet, l'Irlande est divisée en un certain nombre de circonscriptions électorales de dimensions moyennes (26 à 3 sièges, 14 à 4 et 2 à 5). Il n'y a pas à proprement parler de listes de candidats comme dans les régimes proportionnels ordinaires: le choix porte sur une série de candidatures comportant des attaches partisans précises, mais pouvant aussi être le fait d'indépendants. C'est ainsi que l'on pourra trouver 8 ou 9 candidats pour une circonscription à 4 sièges, les partis tenant compte de leur chances de succès



COTTERET ET EMERI

seront transférées aux autres candidats on tenant compte de ses deuxièmes préférences. Sur les 33 voix de M. Black les deuxièmes préférences sont ainsi réparties: M. White 20 voix, M. Red 7 voix, M. Yellow 6 voix. Les 7 voix excédentaires de M. Black sont réparties entre les autres candidats en respectant la proportion des secondes préférences. M. White obtient 4 voix de plus, M. Red 2 voix et M. Yellow 1 voix.

M. White est élu.

Comme aucun autre candidat n'a obtenu le quotient électoral, on transfère alors les voix du candidat ayant obtenu le moins de voix, soit celles de M. Yellow. Il est facile de comprendre que les deuxièmes préférences de M. Yellow vont à M. Red et que ce dernier est élu.

Finalement chaque parti obtient une représentation proportionnelle à sa force réelle et les électeurs ont élu les candidats de leur choix.

Le système de Hare est celui qui est proposé avec une obstination toute britannique par la P.R. Society comme remède aux problèmes politiques anglais; il est appliqué par l'Etat australien de Tasmanie depuis 1909 et par l'Etat libre d'Irlande. Pour ce qui concerne ce dernier pays, le recours à un système proportionnaliste était prévu par le traité de 1921 de manière à sauvegarder les intérêts de la minorité protestante; les catholiques du Sinn Fein acceptèrent très volontiers cette servitude.

MEYNAUD

pour fixer le nombre des candidatures.

Face à ces candidats, chaque électeur ne dispose que d'une seule voix, laquelle doit être attribuée à un candidat déterminé (vote unique). Mais cette voix est transférable dans deux hypothèses: dès que le candidat bénéficiaire a obtenu assez de voix pour être élu ou, à l'inverse, si la défaite est certaine. Le transfert repose sur une indication des préférences analogue à celle qui régit le vote alternatif. Mais cette dernière formule constitue un mode de fonctionnement de la formule majoritaire, tandis qu'avec le vote unique transférable, l'expression des préférences a pour objet une distribution proportionnelle.

L'attribution des sièges repose sur un quotient établi selon la formule suivante:

$$\frac{\text{nombre de suffrages}}{\text{nombre de sièges} + 1} + 1,$$

le fait que l'on parte d'un quotient et non d'une quelconque majorité établissant clairement la nature proportionnelle de la formule. Lors du dépouillement du scrutin, l'on procède d'abord au comptage des premières préférences: tout candidat en ayant un nombre égal au quota est proclamé élu. Il faut alors assurer la redistribution des suffrages qu'il peut avoir acquis en supplément du quota: à cet effet, l'on compte les secondes préférences de ses électeurs et l'on distribue celles-ci aux candidats intéressés, mais seulement dans la proportion du chiffre des voix supplémentaires au total des suffrages remportés par le candidat élu. Soit un candidat ayant obtenu 3 000

MEYNAUD

voix dont 1 000 excédentaires les secondes préférences exprimées par ses électeurs seront réparties dans la proportion d'un tiers. Si aucun candidat n'a d'emblée le quota ou si, l'ayant eu, les secondes préférences ne permettent pas l'élection d'un autre candidat, l'on procède à l'exclusion du candidat ayant le moins de premières préférences et la totalité de ses secondes préférences est répartie entre les candidats intéressés. L'opération se poursuit, utilisant à tour de rôle les voix supplémentaires des candidats élus et les voix des candidats placés en dernier, jusqu'à ce que la totalité des sièges ait été attribuée sur la base du quota. Si nécessaire, l'on utilisera ensuite, et de la même manière, les préférences d'un rang inférieur. Toutefois, vu le petit nombre des sièges à pourvoir dans les circonscriptions irlandaises, il est rare que l'on doive aller jusque là. En tout cas, pour fonctionner correctement, la formule exige que beaucoup d'électeurs prennent la peine d'indiquer un assez grand nombre de préférences.

En définitive, le scrutin selon le vote unique transférable, pratiqué pendant quelque temps au Manitoba, assure à l'électeur une grande liberté de choix, tout en produisant habituellement des résultats comparables à ceux des autres formules de type proportionnel. Il tend en particulier à réduire au minimum les votes inutilisés: l'électeur dont, pour une raison ou l'autre, la première préférence n'a pas été employée, a encore la chance de participer à la victoire d'un

MEYNAUD

autre candidat, grâce à une préférence de rang inférieur. Comme le montre la distribution des suffrages lors des élections de juin 1969 (trois partis obtenant ensemble 96,9% des voix), on peut admettre que, dans l'expression de ses préférences, l'électeur irlandais s'attache à des critères de parti.

(pp. VI - VII)

COTTERET ET EHRI

LEYNAUD

L'Allemagne fédérale offre actuellement l'exemple d'un système ... juxtaposant harmoniquement la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire. On lui a quelquefois donné le nom de "représentation proportionnelle personnalisée", ce qui est assez contradictoire dans les termes. La première moitié des sièges du Bundestag est attribuée dans le cadre des circonscriptions au scrutin uninominal majoritaire à un tour, l'autre moitié l'est à la représentation proportionnelle, au scrutin de liste dans le cadre de chaque Land. Chaque électeur dispose de deux bulletins: le premier pour exprimer son choix en faveur d'un candidat dans la circonscription, le second en faveur d'une liste d'un parti dans le Land.

Les sièges sont attribués de telle façon que chaque parti dispose — sièges de circonscription et sièges de Land étant additionnés — du nombre de députés qui lui reviendrait d'après une répartition proportionnelle des votes des Land. Cependant si un parti remporte, grâce au vote primaire dans les circonscriptions, un nombre de sièges supérieur à celui auquel il aurait droit en vertu de la représentation proportionnelle, il conserve ses élus, quitte à ce que le nombre total des sièges au Bundestag soit augmenté d'autant. Ce système concilie la justice dans la représentation, l'influence des partis, mais aussi la liberté de l'électeur et du candidat. M. Alfred Grosser a ainsi relevé qu'aux élections de 1953, le Pr Carlo Schmid fut élu grâce aux premiers

En d'autres cas, les formules mixtes tendent à l'institution d'un mode de scrutin qui réalise un équilibre durable entre le régime de la majorité et celui de la proportionnalité. Actuellement, le cas le mieux connu et le plus intéressant est celui de la République fédérale allemande, dont le régime électoral a pu être qualifié de "représentation proportionnelle personnalisée". Ce régime utilise à la fois le scrutin à la pluralité des voix et la répartition proportionnelle, étant toutefois précisé que, pour la distribution des sièges, le dernier mot revient à la proportionnalité.

Le nombre des sièges au Bundestag s'élève actuellement à 496 — chiffre réparti entre les dix Länder selon leur part dans le total national des citoyens jouissant du droit du vote. Une moitié de ces sièges est attribuée selon une formule de type anglais: à cet effet, le territoire de la République fédérale comporte 248 circonscriptions uninominales où l'élection est réglée à la pluralité des voix. L'autre moitié provient de listes dressées par les partis au niveau de chaque Land, avec possibilité pour ceux-ci d'y inscrire les noms de personnes disputant déjà un siège de circonscription: l'attribution de cette catégorie intervient sur la base d'un calcul proportionnel.

Tout électeur dispose de deux voix qu'il utilise à l'aide d'un bulletin unique. Avec l'une (Erststimme), il vote pour l'un des candidats individuels de sa circonscription, tandis qu'avec l'autre (Zweitstimme), il se prononce pour l'une

COTTERET ET EMERI

voix qui s'étaient portées sur son nom, les dirigeants de son parti ne l'ayant pas placé sur la liste nationale, à la suite des critiques qu'il avait exprimées à leur endroit. Aux mêmes élections, le Dr Pfeleiderer, éminente personnalité libérale et notable local, solidement implanté dans sa circonscription de Waiblingen, est réélu par 25 000 électeurs, 8 000 d'entre eux accordant pourtant leur seconde voix à la liste nationale démocrate-chrétienne. Le Pr Grosser estime, en outre, que ce système n'a pas abouti à la distinction entre deux catégories de députés, les "vrais représentants du peuple" et les "repêchés", battus dans les circonscriptions et sauvés par la liste nationale.

On doit noter enfin que ce système n'aboutit pas à une multiplication du nombre des partis représentés au Parlement (risque provoqué par le premier vote "personnalisé"), grâce à la règle introduite en 1956 selon laquelle un parti ne peut bénéficier de la représentation proportionnelle s'il n'a obtenu 5% des voix à l'échelon national ou trois mandats directs: cette clause a été fatale au Bloc des réfugiés qui avait 27 sièges au Bundestag élu en 1953 avec 5,9% des suffrages et les a tous perdus en 1957 pour n'avoir atteint que 4,6% des voix sur le plan national.

(pp. 80 - 82)

MEYNAUD

des listes du Land. L'électeur a la faculté de ne pas soutenir le même parti dans les deux cas: toutefois l'expérience a montré que la plupart des votants ne profitent pas de cette latitude. Aux élections de 1965, le pourcentage des électeurs accordant leurs deux suffrages à la même formation a été d'environ 95% pour les deux grands partis. La dissociation est notablement plus fréquente pour les électeurs des partis dont les candidats n'ont que des chances minimales d'obtenir un siège de circonscription. Lors des élections de 1969, le nombre des voix de parti a dépassé de 250 000 celui des suffrages au titre des circonscriptions (total des suffrages accordés aux listes des partis: 32 984 427).

Toute la distribution des sièges s'effectue à l'intérieur des Länder. L'élément fondamental de la formule est que chaque parti doit finalement disposer d'un nombre de sièges proportionnel au montant des suffrages attribués à sa liste, l'emploi des restes obéissant à la règle de la plus forte moyenne selon le procédé du professeur d'Hondt. Les attributions de mandats sur les listes sont donc effectuées de telle manière que chacun des partis dispose, sièges de circonscription et mandats de liste cumulés, du nombre de sièges lui revenant d'après le calcul proportionnel. Pour cela, il convient seulement de déduire de l'attribution à la proportionnelle le chiffre des sièges déjà obtenus dans les diverses circonscriptions du Land: les sièges ainsi distribués sont pourvus par appel des noms figurant sur les listes dans

MEYNAUD

l'ordre même où les partis les ont placés.

La formule allemande fonctionne donc, au titre de la répartition des sièges, comme les autres formules de type proportionnel. Le principal écart vis-à-vis de la proportionnalité tient aux dispositions prises à l'encontre des petites formations. En effet, sont exclus de la représentation proportionnelle les partis n'ayant pas obtenu 5% des voix à l'échelon national ou n'ayant pas acquis trois mandats de circonscription. C'est là une disposition importante si l'on observe que, dans le cadre de la formule allemande, un pourcentage de 5% des voix correspond en gros à un vingtième des sièges, soit en pratique environ 25.

(p. VII)

---