Globethics Repository



Quelques éléments à prendre en compte dans le choix d'un système électoral

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Colliard, Jean-Claude
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-09 04:25:24
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/223862

Strasbourg, le 14 décembre 2012

CDL-EL(2012)007
fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

REUNION SUR LES SYSTEMES ELECTORAUX EN TUNISIE

Strasbourg, AGORA, Salle G05

Mardi, 18 décembre 2012

QUELQUES ELEMENTS A PRENDRE EN COMPTE DANS LE CHOIX D'UN SYSTEME ELECTORAL

par
M. Jean-Claude COLLIARD
Professeur à l'Université Paris 1
Membre de la Commission de Venise

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.
www.venice.coe.int

1. L'expression « système électoral » recouvre une réalité assez complexe : il y a la définition du corps électoral, la détermination des conditions d'éligibilité, l'allocation des sièges sur le territoire (principes et divisions retenues), et, c'est l'aspect le plus connu et le plus étudié, le mécanisme de transformation des voix en sièges, qu'on appelle souvent, de manière plus restrictive, le mode de scrutin.

2. Nos démocraties sont représentatives et donc supposent l'existence d'au moins une assemblée qui sera réputée assurer l'exercice de la souveraineté dans l'intervalle des consultations du peuple. Il y a donc une opération inévitable qui consiste à transformer x millions de voix en x centaines de sièges puisque ce sont les ordres de grandeur généralement observés. Cela entraîne inévitablement une réduction de la diversité et donc une déformation de l'opinion qui peut être plus ou moins forte.

3. Il y a des effets communs à tous les modes de scrutin comme l'a montré Douglas Rae il y a maintenant bien longtemps (The political consequences of electoral laws, Yale University Press, 1967) et les études ultérieures ont largement confirmé son analyse. Schématiquement ces effets communs sont les suivants :

- tous les systèmes électoraux tendent à surreprésenter les grands partis et à sous-représenter les petits (la surreprésentation étant le fait que le % des sièges est supérieur au % des voix).

- Le système de partis apprécié au niveau parlementaire est moins fractionné que le système de partis apprécié au niveau électoral ;

- Tous les systèmes favorisent surtout le 1er parti, la proposition étant vraie dans 90 % des cas et la valeur moyenne est + 3,8 points de pourcentage (de ce point de vue, en 2011 en Tunisie, la surreprésentation du premier parti, ENNAHDHA avec + 4 points est très précisément dans la moyenne) ;

- De ce fait la plupart des majorités parlementaires, lorsqu'elles existent, sont fabriquées par la loi électorale (un parti a moins de 50 % de voix mais avec la prime ci-dessus plus de 50 % des sièges).

4. Tout cela ne pose pas forcément de problème démocratique essentiel, tant du moins qu'est respecté ce que les mathématiciens appellent la monotonie, c'est-à-dire que, au moins pour les principaux partis, l'ordre d'arrivée en terme de nombre de sièges est égal à l'ordre d'arrivée en terme de nombre de voix.

5. A partir de là le débat s'engage généralement sur la question de savoir à quelle exigence on veut donner la priorité : soit l'on veut :

- d'abord assurer la sincérité de la représentation, donner à chacun selon ses voix et cela tendra à l'idée de proportionnelle ;

- d'abord aider à l'apparition d'une majorité, homogène ou de coalition, qui permettra à la fraction la plus nombreuse de gouverner et on ira vers une formule majoritaire.

6. On voudrait insister ici sur le fait qu'il existe une très grande variété dans les modes de représentation proportionnelle et ensuite évoquer trois éléments généraux qui méritent d'être pris en considération.

1. VARIETE DES REPRESENTATIONS PROPORTIONNELLES

7. On parle facilement de « la proportionnelle ». En fait il y a des systèmes extrêmement variés, l'élément principal étant moins le mode de calcul que l'amplitude de la circonscription.

8. Le mode de calcul a été l'élément privilégié il y a maintenant plus de soixante ans par Maurice Duverger, avec la grande division entre « plus fort reste » et « plus forte moyenne » pour les sièges restant après qu'une première répartition ait été faite en partant des quotients électoraux obtenus (habituellement le nombre de suffrages exprimés divisé par le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription). L'auteur a montré, exemples à l'appui, que le plus fort reste favorise les petits partis, la plus forte moyenne les plus grands et plus spécialement le premier. Les élections tunisiennes de 2011 vont dans le même sens. Et il est vrai que cet élément joue, même si ceci n'est généralement que pour un siège par circonscription, ce qui peut tout de même éventuellement aller jusqu'à 33 dans le cas tunisien !

9. On peut ainsi signaler le mode de calcul du quotient, système d'Hondt (division par 1, 2, 3, 4…), système de Sainte-Laguë (division par les seuls nombres impairs), voire des systèmes plus raffinés.

10. Mais est sans doute plus importante encore, et c'est un apport de Douglas Rae, la question de l'amplitude (magnitude en anglais) de la circonscription : la dispersion de la représentation ne sera évidemment pas la même selon qu'il y a en moyenne 4 sièges à pourvoir par circonscription (c'est le cas en Espagne par exemple, ou qu'il y en a 150 (cas des Pays-Bas). Dans le premier cas un parti qui a 19 % des voix peut ne pas être représenté (deux autres atteignant par exemple 60 et 20 % des voix soit 3 et 1 siège à la plus forte moyenne), dans le second cas un parti pourra être représenté dès qu'il dépasse 1/150 ème des voix soit 0,67 %.

11. J'ai proposé, elle vaut ce qu'elle vaut, une formule arithmétique qui permet d'établir la limite théorique de non représentation. Elle s'écrit :

$$L = \frac{\text{Total suffrages utiles}}{\text{Nombre de sièges} + 1} + e$$

où « e » est la plus petite valeur possible, soit 1 si on raisonne en termes de suffrages. Dans la pratique cette limite fonctionne souvent comme un seuil qui indique à partir de quel niveau un parti a une possibilité d'être surreprésenté (s'il est en dessus de L) ou sous-représenté (dans le cas inverse).

12. Dans le cas tunisien il y a 33 circonscriptions pour 217 sièges, soit une amplitude moyenne de 6,6 sièges et donc L s'établirait autour de 13 %. En réalité l'extrême dispersion dans les premières élections libres depuis longtemps fausse le calcul puisqu'il y a près de 32 % des voix qui ne produisent aucun siège.

13. On ne critiquera pas pour autant cette amplitude moyenne qui paraît constituer un compromis raisonnable pour aider à la construction d'un système de partis efficace tout en permettant la représentation de forces politiques significatives.

2. EFFETS SUR LA SOCIETE

14. Une formule de représentation proportionnelle, quelle qu'elle soit, suppose l'établissement d'une liste de candidats alors qu'un scrutin majoritaire est généralement uninominal, le scrutin majoritaire de listes n'étant plus guère utilisé depuis le 19^{e} siècle.

15. L'intérêt de la liste est de permettre une variété dans le profil des candidats alors que le scrutin uninominal favorise la présentation du même type de postulants : notable bien implanté localement ou membre considéré de l'appareil du parti. La formule présente de l'intérêt tant pour ce qui concerne les minorités que surtout aujourd'hui pour la représentation des femmes.

16. Pour les minorités, là où ce concept est reconnu, il peut être électoralement profitable de faire figurer un de leurs représentants en bonne place sur la liste de candidats, de manière à motiver les électeurs qui se reconnaissent en lui. Mais en entre à partir de là dans quelques problèmes redoutables comme celui de savoir qui est légitime pour choisir le candidat d'une minorité, ce n'est pas forcément la majorité (voir le cas paradoxal du Liban).

17. La question de structure de la liste a été très utilisée ces dernières années pour améliorer la représentation des femmes au Parlement : la Tunisie a adopté pour les élections de 2011 le principe de listes alternées hommes/femmes, c'est le cas en Belgique et aussi en France lorsqu'il y a représentation proportionnelle, ce qui n'est pas le cas de l'Assemblée nationale.

18. Si le principe a été salué, les résultats n'ont pas été à la hauteur des intentions puisqu'en définitive il y a 41 femmes sur 217 membres, soit 23 % (ce qui est tout de même plus qu'en France 2007 où le taux ne dépasse pas 18 %). L'explication très simple tient au fait que la dispersion des voix a conduit à ce que les partis, en dehors d'ENNAHDHA, n'obtiennent qu'un siège par circonscription, donc l'homme tête de liste est seul élu.

19. Les élues, elles sont donc principalement, me semble-t-il, les deuxièmes de liste d'ENNAHDHA (42 sur 49 sont élues sur les listes de ce parti).

20. Si on veut aller plus loin vers la parité il conviendrait d'introduire une mesure corrective, par exemple l'obligation pour un parti qui souhaite être reconnu comme « national », dès lors qu'il se présente dans plus d'une circonscription, d'avoir un nombre de têtes de liste femmes équivalent au nombre de têtes de liste hommes. Cela permettrait d'augmenter la proportion d'élues, même si un seul siège est attribué à la liste.

3. EFFETS SUR LE SYSTEME DE PARTIS

21. Si le système électoral détermine largement le résultat d'une élection donnée, il détermine à terme, par la répétition de ses effets, le système de partis. Maurice Duverger a établi ce qu'il appelle une « triple loi sociologique » qui s'écrit ainsi :

- la répartition proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides et indépendants ;

- le scrutin uninominal majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples et dépendants ;

- le scrutin uninominal majoritaire à un tour tend au dualisme des partis.

22. Cette vision quelque peu mécaniste a été critiquée, ce qui a amené l'auteur à la nuancer en utilisant l'image du frein et de l'accélérateur qui caractériserait l'effet du mode de scrutin. De plus il faut bien reconnaître que certains aspects ont vieilli, notamment le caractère rigide ou souple des partis qui ne semble pas entièrement lié au mode de scrutin. Par ailleurs il convient de rappeler l'observation précédente selon laquelle il y a une très grande variété de proportionnelles, certaines très « majoritarisantes », d'autres très dispersantes, donc des effets très divers. Enfin il faut signaler un élément maintenant très fortement présent dans la quasi-totalité des pays d'Europe occidentale qui est la bipolarisation : quel que soit le mode de scrutin, l'affrontement est généralement entre un bloc de centre-gauche et un bloc de centre-droit ; il est vrai cependant que la frontière peut être transgressée en cas de

représentation proportionnelle (ainsi l'Allemagne en 2005) et on peut penser que c'est plus difficile en cas de scrutin majoritaire, mais les exemples sont peu nombreux.

23. Quoi qu'il en soit, le mode de scrutin peut aider à créer des liens d'alliance entre partis (système à deux tours, reconnaissance des coalitions etc…) ou au contraire à préserver leur séparation : mais dans ce cas ce sont probablement les électeurs qui feront le tri en se lassant de voter pour des partis qui n'ont pas d'élus.

4. EFFETS SUR LA GOUVERNABILITE

24. Nos démocraties représentatives reposent, on l'a dit, sur l'existence d'une Assemblée dont un des rôles essentiels, c'est tellement évident qu'on a tendance à l'oublier, est de permettre la formation d'un gouvernement. Nous comptons parmi les principes de la démocratie celui de responsabilité c'est-à-dire l'idée que l'Assemblée puisse renverser un gouvernement dont elle pense qu'il n'agit pas selon ce qu'elle estime être l'intérêt du pays. De ce fait le gouvernement est composé dès le départ en correspondance avec une majorité parlementaire qui d'abord témoignera de sa légitimité et ensuite lui permettra de tenir bon devant le Parlement…ce qui ouvre le débat, dans lequel on n'entrera pas ici, entre les parts respectives du soutien et du contrôle, ou de l'origine, parlementaire ou gouvernementale, des initiatives législatives.

25. Cette majorité elle dépend évidemment du résultat des élections : j'avais, dans un séminaire qui s'est poursuivi jusqu'en 2008, essayé de voir comment se fabriquait cette majorité dans les pays de l'Europe des 15 (échantillon aujourd'hui dépassé…) depuis 1946 (plus tard évidemment pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal). Une majorité parlementaire d'un seul parti n'existe que dans 21 % des cas parmi lesquels les 4/5 èmes (43 sur 53) proviennent de la loi électorale : un parti n'a pas eu la majorité des voix mais il a obtenu la majorité des sièges. Les « majorités naturelles » sont rares et généralement assez anciennes.

26. Mails il faut ajouter que des majorités moins formelles peuvent être obtenues par des systèmes d'alliance entre partis, que le système électoral peut encourager : ainsi le système à deux tours aves ses désistements en France ou le double vote et la barre électorale en Allemagne.

27. On peut naturellement discuter des ces procédés, il n'est tout de même pas inintéressant du point de vue démocratique que l'électeur sache avec précision quelle est la portée de son vote et s'il a une influence directe sur l'arrivée de telle ou telle majorité au pouvoir. A cet égard, nos Parlements se sont transformés : il n'était pas rare, jusqu'aux années 1970 en gros, que la coalition, se forme au Parlement, après les élections, et c'est encore le cas par exemple dans les pays du Benelux. Il est maintenant beaucoup plus fréquent que la coalition implicite ou explicite, soit sanctionnée par les électeurs et qu'on sache le soir même qui est en mesure de gouverner. C'est ce que j'appelle parfois l'immédiateté du choix des gouvernants avec l'avantage de la simplicité mais aussi des difficultés en cas de rupture de l'alliance.

*
* *

28. On le voit, les éléments de réflexion sont nombreux pour qui veut choisir un système électoral, même si je suis resté à un niveau général ; on peut aller plus loin en entrant dans les détails mais il convient, aussi et surtout, de garder en tête la finalité démocratique de l'opération électorale.