

Les petits partis sont les perdants du système électoral fédéraliste

Le système électoral suisse n'est pas parfait: dans les cantons peu peuplés, les petits partis peinent à entrer au Conseil national. Une réforme du système électoral pourrait modifier la situation. Le prix en serait, toutefois, élevé. *Adrian Vatter*

Abrégé Les partis sont avantagés (ou pénalisés) en fonction du mode de scrutin. Les recherches sur le système électoral suisse montrent que la taille de la circonscription est le facteur qui exerce la plus grande influence sur la conversion du nombre de voix en mandats. En effet, lors des élections au Conseil national, les petites circonscriptions cantonales et leur corollaire, le seuil d'accès élevé, avantagent les grands partis ainsi que ceux de taille moyenne. Les petites formations figurent parmi les perdants de notre système électoral fédéraliste. Les listes apparentées, qui permettent de remédier partiellement à ce problème, profitent surtout aux partis du centre. Quant à la forte ouverture du système électoral suisse, elle est défavorable aux partis de droite. Dans ces circonstances, l'adoption d'un mode de scrutin biproportionnel améliorerait la représentativité, surtout dans les petits cantons. Toute réforme du système électoral devrait cependant s'accommoder de certains inconvénients, comme l'augmentation de l'instabilité provoquée par l'émission de partis.

Le système électoral est l'un des piliers de tout régime politique¹. Il traduit les préférences de l'électorat en sièges au sein des organes représentatifs, comme le Conseil national. Il tranche ainsi toujours une question de pouvoir fondamentale, puisqu'il détermine les partis qui forment la majorité parlementaire et ceux qui se retrouvent en minorité². Dans le présent article, nous nous employons à répondre aux deux questions suivantes: quel est l'effet du système électoral suisse sur les résultats des partis lors des élections au Conseil national? Faut-il réformer ce système?

Bases institutionnelles du scrutin au Conseil national

Les élections au Conseil national, qui se tiennent tous les quatre ans, se font au système *proportionnel*: le nombre de sièges attribués à un parti est ainsi fonction du pourcentage de voix recueillies. Les électeurs ne votent pas directement pour des candidats, mais pour des partis. Le caractère for-

tement fédéraliste du mode de scrutin en Suisse veut que chaque canton forme une circonscription électorale et ait droit à un des 200 sièges au moins. Les mandats se répartissent entre les cantons en fonction de leur population résidante. La répartition des sièges se fait selon la méthode Hagenbach-Bischoff, qui vise à garantir une représentation proportionnelle aussi exacte que possible³.

Autre élément important du régime électoral, le principe de la *concurrence des suffrages nominatifs* dispose que l'électeur a autant de suffrages qu'il y a de sièges dans sa circonscription électorale. La voix donnée à un candidat va en premier lieu à la liste du parti qui le présente. Conjugée aux possibilités du panachage, du cumul et du biffage, la concurrence des suffrages nominatifs donne aux électeurs toute latitude pour choisir leurs candidats⁴.

L'appareillement de listes est un autre outil du système électoral. Il permet de réunir plusieurs listes, qui seront considérées comme une seule lors de l'attribution des mandats, et donc de mieux tirer parti des suffrages restants.

Ces règles – notamment la taille des circonscriptions électorales, le système de répartition des sièges et les listes apparentées – exercent différents effets sur la proportionnalité entre voix exprimées et mandats attribués.

La taille des circonscriptions, un quorum de fait

Les résultats des partis dépendent dans une large mesure du découpage et de la taille des cir-

¹ Le présent article est une version abrégée du chapitre du même nom faisant partie du livre *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz* (Markus Freitag et Adrian Vatter, éd.), à paraître aux éditions NZZ en été 2015, à l'occasion des élections fédérales.

² Nohlen (2009), p. 68.

³ Vatter (2014).

⁴ Blais et Massicotte (1996).

Landsgemeinde en Appenzell-Rhodes intérieures. Les petits partis ont généralement du mal à se faire une place dans les cantons qui ne disposent que d'un conseiller national.



conscriptions⁵. Des chercheurs éminents dans le domaine des procédures électorales n'hésitent d'ailleurs pas à qualifier cette taille de principale caractéristique de tout système représentatif, signalant que l'effet de la proportionnelle est en premier lieu fonction de cette grandeur⁶. Le *seuil de succès électoral* indique le pourcentage de suffrages requis pour qu'un parti obtienne au moins un siège au Conseil national dans un canton donné. Les grandes différences de population entre cantons se traduisent par des seuils très variables, ce qui nuit considérablement à la proportionnalité du système⁷. Ainsi, les partis doivent théoriquement rassembler au moins 10% des suffrages dans les treize cantons à scrutin proportionnel de petite et moyenne taille, qui ont droit à moins de dix sièges. Dans le Jura et à Schaffhouse, qui ont droit à deux sièges, il faut un tiers des voix pour entrer dans la «chambre du peuple». Les six cantons les moins peuplés (Uri, Obwald, Nidwald, Glaris, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures) n'ont droit qu'à un seul siège⁸: ils appliquent de fait un système majoritaire où est élu le candidat recueillant le plus grand nombre de suffrages.

Dans les petits cantons, la faible taille des circonscriptions agit comme un quorum élevé et la répartition des mandats y diffère souvent considérablement de celle des voix exprimées. Il en va autrement des sept plus grands cantons, où la répartition des sièges et celle des voix ont tendance à concorder. Ainsi, lors des élections fédérales de 2011, il fallait moins de 3% des voix dans le canton de Zurich pour entrer au Conseil national. Dans celui de Berne, il faudra près de 4% des suffrages pour s'assurer un mandat lors de l'échéance élec-

torale de cette année. Dans la pratique, le seuil de réussite électorale est toutefois inférieur, en raison de la répartition des mandats restants et des apparentements de liste.

Les Verts et le PEV, les grands perdants

L'illustration 1 montre, d'un côté, la corrélation directe entre taille des circonscriptions et effet de la proportionnelle; d'un autre côté, il illustre le lien entre le seuil de réussite électorale – conditionné par la taille de la circonscription – et le nombre de députés cantonaux de chaque parti élus au Conseil national. On voit clairement que cette taille exerce non seulement une influence considérable sur la fragmentation du système politique⁹, mais qu'elle désavantage aussi les petites formations, nuisant ainsi à la concurrence entre les partis. Dans les cas extrêmes, la concurrence peut même faire totalement défaut dans les petits cantons. Lorsque la députation cantonale au Conseil national ne compte que quelques membres, le nombre de partis représentés va d'un à trois, tandis qu'il peut dépasser six dans les sept cantons les plus peuplés, qui forment des circonscriptions de plus grande taille¹⁰. La méthode Hagenbach-Bischoff de répartition des sièges, au lieu de combattre cet effet, le renforce, avantagant légèrement les grands partis au détriment des petites et très petites formations.

On observe que plus le seuil de succès électoral est élevé, plus les chances d'obtenir un siège sont inégalement réparties entre les partis. Cette situation avantage les grands partis nationaux, comme le PLR, le PDC et le PS, mais aussi des formations puissantes dans certaines régions – comme le furent longtemps les libéraux en Suisse romande ou l'UDC en Suisse alémanique. En revanche, il relègue les petits partis, comme les Verts ou le PEV, au rang des perdants¹¹.

Le camp rose-vert, champion des apparentements

Les apparentements de liste peuvent atténuer cette inégalité. Les alliances permettent surtout aux petits partis de ne pas perdre leurs voix.

Les élections au Conseil national de ces dernières années montrent clairement qu'en recou-

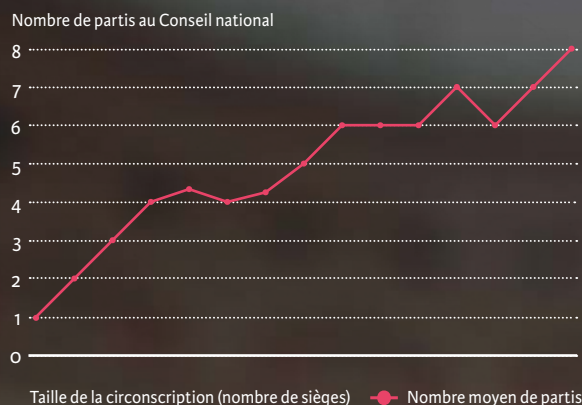
- 5 Nohlen (2009), p. 86.
- 6 Anckar (1997); Gallagher (1991); Lijphart (1994); Taagepera et Shugart (1989).
- 7 Linder (2012).
- 8 Vatter (2014).
- 9 Vatter (2002, 2003).
- 10 Vatter (2002).
- 11 Seitz (1993), Seitz et Schneider (2007).

Méthode biproportionnelle d'attribution des sièges («double Pukelsheim»)

Le système *biproportionnel d'attribution des sièges* (aussi appelé «double Pukelsheim» du nom de son inventeur) est une méthode de distribution des mandats parlementaires utilisée lorsque des scrutins proportionnels ont lieu dans un territoire divisé en plusieurs circonscriptions électorales. Ces dernières années, plusieurs cantons l'ont adopté (c'est le cas de Zurich, de Schaffhouse et d'Argovie). Il s'agissait de remédier au défaut du système actuel, la multitude de petites circonscriptions électorales diminuant les

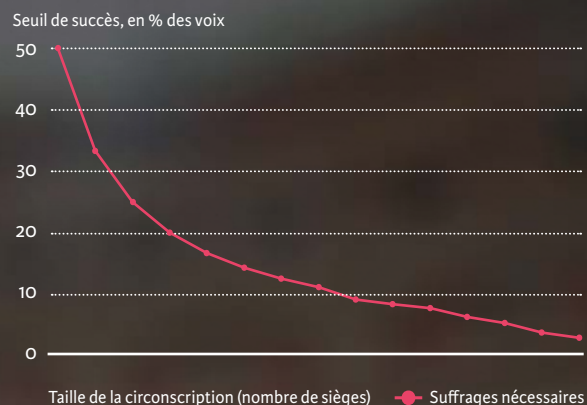
possibilités des petits partis de faire leur entrée au Parlement. Ce système cherche à faire concorder au mieux les pourcentages de voix recueillies par les partis et les mandats qui leur sont attribués (principe de l'égalité des suffrages), sans pour autant supprimer les circonscriptions électorales existantes. Le terme de «double proportionnalité» fait référence au fait que tant les partis que les circonscriptions électorales doivent être représentés de façon proportionnelle dans les organes législatifs.

III. 1. Taille des circonscriptions, seuil de succès électoral et nombre de partis lors des élections au Conseil national de 2011, par canton



Exemple: un canton avec sept mandats représente en moyenne plus de quatre partis.

III. 2. Pertes et gains de sièges attribuables aux listes apparentées lors des élections au Conseil national de 1995 à 2011



Exemple: les chances de succès se montent à 50% des voix dans un canton disposant d'un seul mandat.

CALCULS DE L'AUTEUR SUR LA BASE DES DONNÉES DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (2012) / LA VIE ÉCONOMIQUE

III. 3. Pertes et gains de sièges attribuables aux listes apparentées lors des élections au Conseil national de 1995 à 2011



RÉALISATION DE L'AUTEUR SUR LA BASE DES DONNÉES DE BOCHSLER (2010) ET BOCHSLER ET ALPIGER (2011) / LA VIE ÉCONOMIQUE



Maja Graf (BL, au centre) et Franziska Teuscher (BE, à droite), du parti des Verts, lors d'une réunion électorale en septembre 2011. Cette formation échoue souvent dans les petits cantons, en raison du système électoral.

rant aux listes apparentées, les partis s'assurent nettement plus de suffrages, même s'ils en tirent des bénéfices très inégaux (voir *illustration 2*). Ce système est largement employé par le camp rose-vert depuis longtemps, ce qui lui vaut cinq sièges supplémentaires à chaque élection en moyenne. Ce résultat témoigne d'un sens très développé des alliances électorales, mais il est dû aussi à l'éclatement du camp rose-vert en de nombreux partis et à un degré élevé de cohérence politique, favorisé par une forte base idéologique commune¹².

À noter que c'est le plus grand parti de l'alliance qui profite le plus d'une liste apparentée, tandis que les sous-apparements sont particulièrement utiles aux petits partis. Par ailleurs, ces rapprochements permettent de présenter plusieurs listes au sein d'un seul et même parti, afin d'attirer d'autres segments de l'électorat (comme les jeunes, les aînés ou les femmes). Cette méthode rend la sélection des candidats au sein des partis plus proche du principe de représentation proportionnelle¹³. À l'inverse, les sièges gagnés par les listes apparentées le sont généralement au détriment des grands partis qui se présentent en solitaires, particulièrement des partis bourgeois. Ces derniers, s'ils sont nettement plus hétérogènes idéologiquement que les formations rose-vert, sont aussi moins fragmentés.

Conjuguée aux apparetements entre partis aux idéologies convergentes, la liberté de former

des listes permet au système électoral de mieux accomplir sa *fonction de participation et d'inclusion*. Les électeurs peuvent ainsi exprimer leurs préférences le plus exactement possible¹⁴. Le prix à payer pour cet avantage est l'affaiblissement de la position, de l'unité et du rôle des partis dans le système politique, car ils ne sont plus les seuls à décider de l'ordre de sélection de leurs candidats.

Représentativité du système électoral suisse: l'heure est-elle aux réformes?

Le but de tout régime électoral est de traduire de façon aussi fidèle que possible les pourcentages de voix exprimées en nombre de sièges. Si le système des listes apparentées renforce cette *représentativité*, le grand nombre de cantons – qui forment chacun une circonscription électorale – la limite et cet effet est encore amplifié par la méthode Hagenbach-Bischoff.

Ces dernières années, les révisions des lois électorales des cantons de Zurich, d'Argovie, de Schaffhouse, de Nidwald et de Zoug ont été à l'origine d'un débat public, d'interventions parlementaires et d'une vaste étude de la Chancellerie fédérale sur le système le plus approprié¹⁵. Le régime électoral biproportionnel adopté par les cantons («double Pukelsheim», voir *l'encadré*) présente plusieurs avantages par rapport à la méthode Hagenbach-Bischoff¹⁶: meilleure propor-

¹² Bochslers (2010).

¹³ Idem.

¹⁴ Blais et Massicotte (1996); Nohlen (2009).

¹⁵ Bochslers (2005); Chancellerie fédérale (2013); Linder et al. (2011).

¹⁶ Pukelsheim (2014); Pukelsheim et Schumacher (2004).

tionnalité, meilleure concordance entre les suffrages et les mandats, meilleure représentation des petits partis et plus grand choix de formations. Ces atouts seraient transposables à l'échelon fédéral, surtout dans le cas des petits cantons. Une simulation récente de *Bochsler et Alpiger (2011)* montre que l'application du «double Pukelsheim» aux élections du Conseil national serait bénéfique pour les petits partis, aux dépens des grandes formations.

En outre, la fédéralisation croissante des élections et la disparition des particularités cantonales des partis sont d'autres arguments qui plaident en faveur d'une amélioration de la représentation proportionnelle de notre système électoral, fortement marqué par la structure fédéraliste de notre pays. Une réforme qui viserait à instaurer un système aussi proportionnel que possible, avec une méthode de répartition des sièges à l'échelon fédéral – tout en conservant les circonscriptions électorales cantonales –, lui permettrait de remplir au mieux une fonction essentielle: rendre la composition du Parlement aussi fidèle que possible à la volonté du corps électoral.

La question est toutefois de savoir si le renforcement de cette *fonction de représentation*, induite par une nouvelle méthode de répartition des sièges, ne favoriserait pas à son tour la fragmentation, l'affaiblissement des partis modérés du centre et l'instabilité du gouvernement élu par les Chambres fédérales. Cette évolution porterait atteinte à une autre des principales fonctions de

tout système électoral, soit la *fonction de concentration*, qui permet de former un gouvernement, dont l'importance va croissant pour la Suisse. En outre, l'interdiction des listes apparentées, corollaire jusqu'ici du système électoral biproportionnel, nuirait à la *fonction de participation*.

Toutes ces réflexions ne doivent cependant pas nous faire oublier que le mode de scrutin suisse est l'un des plus équitables du monde, pour ce qui est de l'équivalence entre voix exprimées et mandats attribués.



Adrian Vatter

Professeur titulaire de sciences politiques et directeur de l'Institut des sciences politiques de l'université de Berne

Bibliographie

- Anckar Carsten, «Determinants of Disproportionality and Wasted Votes», *Electoral Studies*, 16, 1997, pp. 501–515.
- Blais André et Massicotte Louis, «Electoral Systems», dans Le Duc Lawrence, Niemi Richard G. et Norris Pippa (éd.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Londres, 1996, Sage, pp. 40–69.
- Bochsler Daniel, *Biproportionale Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003*, université de Genève, 2005. Internet: www.bochsler.eu/publi/nationalrat_biproportional.pdf.
- Bochsler Daniel, «Was bringen Wahlallianzen? Links-grüne Parteien und deren Listenverbindungen im d'Hondtschen Verhältniswahlrecht der Schweizer Nationalratswahlen von 1995 bis 2007», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 41, 2010, pp. 855–873.
- Bochsler Daniel et Alpiger Claudia, «GLP und SP haben am besten taktiert. Die Bilanz der Listenverbindungen bei den Nationalratswahlen», *Neue Zürcher Zeitung*, 15 novembre 2011, p. 11.
- Office fédéral de la statistique, *Daten zu Wahlberechtigten und Bevölkerung*, Office fédéral de la statistique (OFS), 2012.
- Chancellerie fédérale, *Comparaison des systèmes électoraux proportionnels*, Berne, rapport du 21 août 2013, Chancellerie fédérale.
- Gallagher Michael, «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», *Electoral Studies*, 10, 1991, pp. 33–51.
- Lijphart Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*, Oxford, 1994, Oxford University Press.
- Linder Wolf, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berne, Stuttgart, Vienne, 2012, 3^e éd., Haupt.
- Linder Wolf et al., «Switzerland», dans Nohlen Dieter et Stöver Philip (éd.), *Elections in Europe. A Data Handbook, Baden-Baden*, 2011, Nomos, pp. 1879–1966.
- Nohlen Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem. Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, Opladen, 2009, 6^e éd., Verlag Barbara Budrich.
- Pukelsheim Friedrich, *Proportional Representation. Apportionments Methods and Their Applications*, Berlin, 2014, Springer.
- Pukelsheim Friedrich et Schuhmacher Christian, «Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen», *Allgemeine Juristische Praxis*, 5, 2004, pp. 505–522.
- Seitz Werner, *Élections au Conseil national en 1991. Aperçu et analyse*, Berne et Neuchâtel, 1993, Office fédéral de la statistique (OFS).
- Seitz Werner et Schneider Madeleine, *Élections au Conseil national en 2007. L'évolution du paysage politique depuis 1971*, Neuchâtel, 2007, Office fédéral de la statistique (OFS).
- Taagepera Rein et Shugart Matthew, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Londres, 1989, Yale University Press.
- Vatter Adrian, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen, 2002, Leske + Budrich.
- Vatter Adrian, «Legislative Party Fragmentation in Swiss Cantons: A Function of Cleavage Structures or Electoral Institutions?», *Party Politics*, 9, 2003, pp. 445–461.
- Vatter Adrian, *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, 2014, Nomos.