

# **À LA RECHERCHE D'UN MODE DE SCRUTIN MIXTE COMPENSATOIRE POUR LE QUÉBEC**

Document  
**DE TRAVAIL**

**Louis Massicotte**  
Professeur agrégé  
Département de science politique  
Université de Montréal

**Conception et réalisation**  
RM communication design  
Secrétariat à la communication gouvernementale

Dépôt légal—Bibliothèque nationale du Québec, 2004  
ISBN 2-550-43377-7  
© Gouvernement du Québec, 2004

## Remerciements

Au terme de cet ouvrage, je tiens à exprimer ma gratitude à un certain nombre de personnes qui ont nourri ma réflexion sur ce dossier, souvent bien avant que je ne rédige le présent document.

**Vincent Lemieux**, professeur émérite au département de science politique de l'Université Laval, a dirigé avec générosité mes premiers pas en ce domaine, et j'ai toujours bénéficié grandement de nos entretiens sur ce sujet comme sur bien d'autres.

**Jean-Pierre Derriennic**, également professeur au même département, s'est avéré une source inépuisable d'idées originales et de conseils stimulants.

Ma collaboration suivie avec mon collègue **André Blais** m'a permis de donner une forme plus académique à nombre de mes intuitions de départ, et son soutien a toujours été très apprécié.

**Henry Milner**, professeur au Collège Vanier, a contribué à faire évoluer ma pensée sur des points importants.

Je suis toujours sorti enrichi de mes conversations avec **Pierre Martin**, professeur à l'Institut d'Études politiques de Grenoble, lors de son séjour au Québec.

Toutes ces personnes ne seront pas entièrement d'accord avec mes conclusions. Qu'elles sachent néanmoins que ce document de travail doit beaucoup à leurs travaux et à nos conversations.

Monsieur **André Fortier**, secrétaire-adjoint à la Réforme des institutions démocratiques, m'a donné l'occasion de travailler sur ce dossier. Je remercie également le personnel du Secrétariat pour son soutien logistique tout au long de mes travaux, en particulier Hélène Boilard et Hélène Mercier pour leur précieuse collaboration.

Ma gratitude s'adresse également aux personnes suivantes, qui m'ont transmis certaines des informations utilisées dans cet ouvrage :

**Allers, Nanette**,  
Landtag du Schleswig-Holstein

**Arnim, Prof. Dr. Hans Herbert von**,  
Professeur, École supérieure allemande de droit administratif, Speyer

**Baasen, Geert**,  
Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Berlin

**Baumeister, Björn**,  
Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Rhénanie–Westphalie

**Curtice, Dr. John**,  
Professor, Strathclyde University, Glasgow

**Demel, Jutta**,  
Bureau de la statistique (Statistisches Landesamt) du Bade-Würtemberg

**Elklit, Jørgen**,  
Professeur, département de science politique, Université d'Aarhus, Danemark

**Fischer, Paul**,  
Conseiller à la Chancellerie du Land de Bavière

**Gross, Reinhard**,  
Chef du protocole et des relations publiques, Landtag de Hesse

**Hahn, Dr. Karl-Eckhard**,  
Landtag de Thuringe

**Hannapel, Wolfgang**,  
Directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Hesse

**Harris, Paul**,  
Chief Executive, Electoral Commission,  
New Zealand

**Hillig, Thorsten**,  
Bureau du président du Landtag de Rhénanie–Westphalie

**Kempf, Prof. Dr. Udo**,  
Pädagogische Hochschule,  
Université de Freiburg-im-Breisgau

**Knop, Bernd,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Berlin

**Kühnel, Frank-Roland,**

Landtag du Bade-Würtemberg

**Lowcock, Richard,**

Public Relations Board,  
National Assembly for Wales

**Lundberg, Dr. Thomas Carl,**

Lecturer, School of Politics, Philosophy, International Relations, and the Environment (SPIRE), Keele University, United Kingdom

**Mantl, Roswitha,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) du Land de Schleswig-Holstein

**Masannek, Ulrike,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Rhénanie–Westphalie

**Münnich-Mück, Ralf,**

Bibliothécaire (bibliothekar),  
Landtag du Bade-Würtemberg

**Pflug, Thomas,**

Landtag du Schleswig-Holstein

**Recknagel, Renate,**

Bureau de la statistique (Statistisches Landesamt) du Land de Saxe

**Schömel, Gabriele,**

Bureau du directeur général des élections d'Allemagne, Wiesbaden

**Schönfuss, Cornelia,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Thuringe

**Schulz, Claudia,**

Ministère de l'Intérieur et des Sports, Land de Basse-Saxe

**Schumacher, Christel,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) du Land de Mecklembourg–Basse-Poméranie

**Simon, Barbara,**

Directrice des archives (Archivleiterin) du Landtag de Basse-Saxe

**Steel, Sir David,**

Président du Parlement écossais

**Tassoti, Erich,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Bavière

**Walendowski, Britta,**

Landtag de Mecklembourg–Basse-Poméranie

**Weidenfeller, Hans-Ulrich,**

Directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Rhénanie-Palatinat

**Wiegand, Hartwig,**

Bureau de la statistique (Statistisches Landesamt) du Land de Saxe-Anhalt

**Wiese, Olaf,**

Landtag de Rhénanie–Westphalie

**Zakrzewski, Frank,**

Bureau du directeur général des élections (Landeswahlleiter) de Rhénanie– Westphalie

# TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	X
LISTE DES FIGURES	XII
LISTE DES GRAPHIQUES	XIII
LISTE DES CARTES	XIV
INTRODUCTION	15
Qu'est-ce qu'un système électoral mixte?	15
Le modèle de base	17
<b>PREMIÈRE PARTIE    CE QUE L'ON PEUT APPRENDRE                           DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES</b>	19
SECTION I    LA RÉPARTITION DES SIÈGES	19
Chapitre 1    Quel ratio faut-il privilégier entre les deux types de sièges?	21
Les conséquences de ces choix	21
Chapitre 2    À quel niveau sont répartis les sièges compensatoires?	25
Les options possibles	25
La compensation globale	25
La compensation régionale	25
a) La Bavière	25
b) Le Bade-Würtemberg	26
c) L'Écosse	26
d) Le pays de Galles	26
e) La Bolivie	27
f) Le Venezuela	27
g) Les élections au Bundestag en 1949 et en 1953	27
La compensation globale suivie d'une redistribution entre les régions des sièges obtenus par les partis	27
a) Les élections au Bundestag (système en vigueur actuellement)	27
b) Le Mexique	29
c) L'Italie (Chambre des députés)	29
La compensation globale, suivie ou non, au choix des partis, d'une redistribution à l'échelle régionale	29
a) La Rhénanie-Palatinat	29
b) La ville de Berlin	29
Les conséquences de ces choix	30
a) L'ampleur des distorsions	30
b) L'incidence des sièges en surnombre	31
c) Le contrôle des listes	31
Chapitre 3    La répartition des sièges compensatoires	33
Les méthodes permettant d'obtenir un effet compensatoire	33
a) La méthode allemande	33
b) La méthode écossaise	34
c) La méthode des perdants et des surplus	34

Les techniques de calcul	35
Chapitre 4    Le problème des sièges en surnombre	37
L'incidence des sièges en surnombre	37
L'ampleur de l'augmentation induite par les sièges en surnombre	37
Pourquoi des sièges supplémentaires surgissent-ils?	38
Comment régler le problème des <i>Überhang</i> ?	40
Chapitre 5    Les seuils	41
SECTION II    LE CHOIX DES ÉLECTEURS	43
Chapitre 6    Un vote ou deux votes?	45
L'importance respective des deux votes	45
La structure du bulletin de vote	45
La terminologie	46
La popularité des deux options	46
Quelques généralisations empiriques	47
Chapitre 7    Faut-il permettre aux électeurs d'indiquer des préférences parmi les candidats de liste?	53
Le bilan	57
SECTION III    LA DÉSIGNATION ET LE REMPLACEMENT DES ÉLUS	59
Chapitre 8    Deux classes de députés?	61
L'accusation	61
Qu'en est-il en réalité?	61
a) La disposition des sièges	62
b) La rémunération	62
c) Les perspectives de carrière	63
Les chefs de gouvernement	63
a) L'Allemagne	63
b) La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles	64
Les ministres	64
a) L'Allemagne	64
b) La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles	65
Les présidents des assemblées parlementaires	65
a) L'Allemagne	65
b) La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles	66
Les présidents des groupes parlementaires en Allemagne	66
Chapitre 9    Comment choisir les députés qui occuperont les sièges compensatoires?	69
Faut-il repêcher des candidats de circonscription défaits?	69
Faut-il attribuer les sièges compensatoires aux candidats inscrits sur une liste?	70

Chapitre 10	La double candidature, clé des systèmes compensatoires	71
	La double candidature	71
	Une question de calcul stratégique	71
	Comment les choses se passent en pratique	72
	Le passage d'une catégorie à l'autre	75
	Des tensions au sein des circonscriptions?	77
Chapitre 11	La représentation des femmes dans les parlements	79
Chapitre 12	Comment remplacer les députés dont les sièges sont devenus vacants en cours de législature?	81

## **DEUXIÈME PARTIE    CE QUE L'ON PEUT APPRENDRE DES SIMULATIONS FONDÉES SUR LES ÉLECTIONS QUÉBÉCOISES DE 1998 ET DE 2003** 83

Chapitre 13	Considérations méthodologiques	83
	Le programme de simulation	83
	Le découpage des circonscriptions uninominales (donnée commune à toutes les simulations)	84
	Les cinq hypothèses de découpage territorial retenues	84
	a) Le découpage « A » (26 régions)	84
	b) Le découpage « B » (16 régions)	85
	c) Le découpage « C » (13 régions)	85
	d) Le découpage « D » (4 régions)	85
	e) Le découpage « E » (compensation provinciale, aucune région)	85
	La méthode de répartition des sièges: trois hypothèses	86
	a) La compensatoire régionale à l'allemande	86
	b) La compensatoire provinciale suivie d'une redistribution entre les régions des sièges obtenus par chaque parti	86
	c) La compensatoire régionale à l'écossaise	87
	La technique de calcul utilisée: trois techniques	87
	a) La technique D'Hondt	87
	b) La technique du plus fort reste	87
	c) La technique de Sainte-Laguë	87
	En résumé	88
	Les postulats communs à toutes les simulations réalisées	89
	L'analyse synthétique des résultats	89
Chapitre 14	Les résultats des simulations	91
	Quatre constats essentiels	91
	L'impact des diverses variables	91
	a) Les découpages régionaux	91
	b) Les méthodes de répartition des sièges	92
	La compensatoire régionale à l'allemande	92
	La compensatoire régionale avec redistribution entre les régions des sièges obtenus par les partis	95

La compensatoire régionale à l'écossaise	97
La proportionnelle régionale	99
c) Les techniques de calcul	101
d) Le niveau global de distorsion et la prime majoritaire	102
e) La propension des différentes modalités à produire des inversions de rang	108
f) Dans quelle mesure les différentes formules fonctionnent-elles de façon symétrique?	109
- La problématique	109
- La méthode retenue	110
- Les constats	111
g) Le sort fait aux petits partis	117
h) Le choix des élus occupant les sièges compensatoires selon la méthode du repêchage des meilleurs candidats défauts	118
<b>TROISIÈME PARTIE    CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS</b>	121
Les avantages d'un mode de scrutin mixte compensatoire	121
L'architecture de base du système	121
L'élection des députés de circonscription	121
La répartition des sièges compensatoires	123
Le cadre territorial de la compensation et les seuils applicables	124
- La priorité à la dimension territoriale: 26 régions	124
- La priorité à l'exactitude mathématique: la compensation provinciale	124
Un vote ou deux votes?	125
La désignation des élus occupant les sièges compensatoires	126
L'expression de préférences pour un ou plusieurs individus sur une liste de parti	127
La double candidature	127
Le processus d'établissement des listes	127
Le remplacement des députés	128



LISTE DES ANNEXES*	143
NOTE EXPLICATIVE	149
1 La répartition des résultats électoraux de 1998 et de 2003	149
2 Les simulations et les projections effectuées	149
2.1 Les codes d'identification	149
2.2 L'identification des régions	150
ANNEXE I Résultats des élections de 1998	155
ANNEXE II Résultats des élections de 2003	167
ANNEXE III Tableaux détaillés des simulations effectuées — Élections de 1998	179
ANNEXE IV Tableaux détaillés des simulations effectuées — Élections de 2003	213
ANNEXE V Tableaux détaillés des projections effectuées à partir des résultats des élections de 2003	247
ANNEXE VI Calcul de la répartition des sièges — Note sur l'adaptation de la méthode écossaise aux diverses techniques	277
BIBLIOGRAPHIE	281

---

\*Cette section est disponible dans un second ouvrage.

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Exemple hypothétique de répartition de 100 sièges de façon non compensatoire	16
Tableau 2	Exemple hypothétique de répartition de 100 sièges de façon compensatoire	16
Tableau 3	Ratios possibles dans une assemblée de 125 sièges en fonction de l'existence et de la nature d'un découpage régional	22
Tableau 4	Répartition des sièges de circonscription et des sièges de liste entre les Länder <i>avant</i> la prise en considération des <i>Überhang</i> — Élections au Bundestag, 2002	28
Tableau 5	Nombre de subdivisions régionales dans les principaux parlements qui en prévoient	30
Tableau 6	Exemple hypothétique illustrant comment peuvent surgir des sièges en surnombre	33
Tableau 7	Répartition de 50 sièges compensatoires selon la méthode des perdants et des surplus — Élections québécoises de 2003	34
Tableau 8	Nombre de dépassements régionaux en Écosse et au pays de Galles — Élections de 1999 et de 2003	37
Tableau 9	Ampleur de l'augmentation de la députation induite par les <i>Überhang</i> au niveau fédéral ainsi que par les <i>Überhang</i> et les <i>Ausgleich</i> dans les Länder, de 1947 à 2004	38
Tableau 10	Élections où ont surgi des sièges en surnombre selon le ratio entre sièges de circonscription et sièges de liste	39
Tableau 11	Élections où ont surgi des sièges en surnombre selon que le Parlement comporte ou non des subdivisions régionales	39
Tableau 12	Élections où ont surgi des sièges en surnombre selon le ratio et l'existence de subdivisions régionales	39
Tableau 13	Pourcentage des votes globalement obtenus par les partis exclus du Parlement à la suite de l'application des seuils	41
Tableau 14	Comparaison des votes de circonscription et des votes de liste remportés par les grands partis lorsque l'électeur dispose de deux votes	48
Tableau 15	Votes rejetés en pourcentage des votes déposés aux élections fédérales et provinciales allemandes les plus récentes	49
Tableau 16	Comparaison des taux de rejet des bulletins de vote selon que l'électeur dispose d'un vote (élections provinciales) ou de deux votes (élections fédérales)	50
Tableau 17	Comparaison des taux de rejet des bulletins de vote avant et après l'introduction du second vote	50
Tableau 18	Situation parlementaire des ministres en fonction au niveau fédéral et dans les Länder	65
Tableau 19	Présidents des assemblées parlementaires en Allemagne	66
Tableau 20	Élections fédérales allemandes de 1994 et de 1998 dans le Land de Schleswig-Holstein	72
Tableau 21	Profil des candidatures lors des élections au Bundestag en 2002	73
Tableau 22	Pourcentage de candidats de circonscription figurant simultanément sur la liste des grands partis — Élections allemandes les plus récentes	73
Tableau 23	Députés élus qui ne se sont pas présentés dans une circonscription — Élections les plus récentes	74
Tableau 24	Députés ayant détenu tour à tour un mandat de circonscription et un mandat de liste dans certains parlements allemands élus à la proportionnelle personnalisée	76
Tableau 25	Les femmes siégeant aux parlements élus selon un système mixte compensatoire selon le type de mandant obtenu	79

Tableau 26	Comparaison des cinq découpages régionaux	86
Tableau 27	Énumération des 42 scénarios testés	88
Tableau 28	Synthèse des résultats — Compensatoire régionale à l'allemande — Élections de 1998	92
Tableau 29	Synthèse des résultats — Compensatoire régionale à l'allemande — Élections de 2003	93
Tableau 30	Nombre de sièges en surnombre produit par les différents découpages régionaux	94
Tableau 31	Synthèse des résultats — Compensatoire provinciale avec redistribution régionale — Élections de 1998	95
Tableau 32	Synthèse des résultats — Compensatoire provinciale avec redistribution régionale — Élections de 2003	96
Tableau 33	Synthèse des résultats — Compensatoire régionale à l'écossaise — Élections de 1998	98
Tableau 34	Synthèse des résultats — Compensatoire régionale à l'écossaise — Élections de 2003	99
Tableau 35	Synthèse des résultats — Proportionnelle régionale modérée — Élections de 1998	100
Tableau 36	Synthèse des résultats — Proportionnelle régionale modérée — Élections de 2003	101
Tableau 37	Niveau de distorsion — Indice de Gallagher — Compensatoire régionale à l'allemande — Élections de 1998	102
Tableau 38	Niveau de distorsion — Indice de Gallagher — Compensatoire régionale à l'allemande — Élections de 2003	102
Tableau 39	Niveau de distorsion — Indice de Gallagher — Compensatoire provinciale avec redistribution régionale — Élections de 1998	102
Tableau 40	Niveau de distorsion — Indice de Gallagher — Compensatoire provinciale avec redistribution régionale — Élections de 2003	103
Tableau 41	Niveau de distorsion — indice de Gallagher — Compensatoire régionale à l'écossaise — Élections de 1998	103
Tableau 42	Niveau de distorsion — Indice de Gallagher — Compensatoire régionale à l'écossaise — Élections de 2003	104
Tableau 43	Niveaux moyens de distorsion produits à chaque élection au Québec et dans 36 pays démocratiques — Élections tenues de 1945 à 1996	105
Tableau 44	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) — Compensatoire régionale à l'allemande — Élections de 1998	106
Tableau 45	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) — Compensatoire régionale à l'allemande — Élections de 2003	106
Tableau 46	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) — Compensatoire provinciale avec redistribution régionale — Élections de 1998	106
Tableau 47	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) — Compensatoire provinciale avec redistribution régionale — Élections de 2003	106
Tableau 48	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) — Compensatoire régionale à l'écossaise — Élections de 1998	107
Tableau 49	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) — Compensatoire régionale à l'écossaise — Élections de 2003	107
Tableau 50	Nombre d'inversions de rang produites par les diverses modalités — Compensatoire régionale à l'allemande — Simulations fondées sur les élections de 1998	108
Tableau 51	Nombre d'inversions de rang produites par les diverses modalités — Compensatoire provinciale suivie d'une redistribution régionale des sièges remportés par les partis — Simulations fondées sur les élections de 1998	109

Tableau 52	Nombre d'inversions de rang produites par les diverses modalités — Compensatoire régionale à l'écossaise — Simulations fondées sur les élections de 1998	109
Tableau 53	Pourcentage des sièges procuré au PLQ et au PQ par certains pourcentages de voix — Scrutin majoritaire à un tour (125 circonscriptions)	111
Tableau 54	Pourcentage des sièges procuré au PLQ et au PQ par certains pourcentages de voix — Scrutin majoritaire à un tour (75 circonscriptions)	112
Tableau 55	Pourcentage des sièges procuré au PLQ et au PQ par certains pourcentages de voix — Compensatoire régionale à l'écossaise (technique D'Hondt)	112
Tableau 56	Pourcentage des sièges procuré au PLQ et au PQ par certains pourcentages de voix — Compensatoire régionale à l'allemande (technique D'Hondt)	113
Tableau 57	Pourcentage des sièges procuré au PLQ et au PQ par certains pourcentages de voix — Proportionnelle régionale (technique d'Hondt)	113
Tableau 58	Pourcentage des sièges procuré au PLQ et au PQ par certains pourcentages de voix — Compensatoire provinciale (technique D'Hondt)	114
Tableau 59	Degré d'asymétrie produit par chacune des six formules — Élections de 2003	115
Tableau 60	Pourcentage des votes valides obtenus par les partis autres que les trois principaux — Élections de 1998 et de 2003	117

## LISTE DES FIGURES

Figure 1	Modification de l'ordre d'élection de chaque candidat sur les listes de la CSU et du SPD à la suite de la prise en considération des votes de préférence — Région de Haute-Bavière — Élections de 1998	55
----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1	Pourcentage des candidats de circonscription figurant également sur la liste du parti — Grands partis seulement — Élections au Bundestag, de 1949 à 2002	75
Graphique 2	Distorsion voix-sièges (indice de Gallagher) produite par différents scénarios — Ampleur — Élections de 1998	104
Graphique 3	Distorsion voix-sièges (indice de Gallagher) produite par différents scénarios — Ampleur — Élections de 2003	104
Graphique 4	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) produite par différents scénarios — Ampleur — Élections de 1998	107
Graphique 5	Prime majoritaire du parti le plus fort (en % de voix) produite par différents scénarios — Ampleur — Élections de 2003	107
Graphique 6	Degré d'asymétrie produit par les différentes formules — Ampleur moyenne des écarts entre les scores obtenus par les deux principaux partis, à pourcentage de vote égal	115
Graphique 7	Pourcentage de sièges attribués aux deux grands partis par le même pourcentage de vote — Scrutin majoritaire à un tour, 125 circonscriptions — Élections de 2003	116
Graphique 8	Pourcentage de sièges attribués aux deux grands partis par le même pourcentage de vote — Scrutin majoritaire à un tour, 75 circonscriptions — Élections de 2003	116
Graphique 9	Pourcentage de sièges attribués aux deux grands partis par le même pourcentage de vote — Compensatoire régionale à l'écossaise (technique D'Hondt), 26 régions — Élections de 2003	116
Graphique 10	Pourcentage de sièges attribués aux deux partis par le même pourcentage de vote — Compensatoire régionale à l'allemande (technique D'Hondt), 26 régions — Élections de 2003	116
Graphique 11	Pourcentage de sièges attribués aux deux grands partis par le même pourcentage de vote — Proportionnelle régionale (technique D'Hondt), 26 régions — Élections de 2003	117
Graphique 12	Pourcentage de sièges attribués aux deux grands partis par le même pourcentage de vote — Compensatoire provinciale (technique D'Hondt) — Élections de 2003	117

## LISTE DES CARTES

Le découpage « A » (26 régions)	129
Le découpage « B » (16 régions)	130
Le découpage « C » (13 régions)	131
Le découpage « D » (4 régions)	132
Le découpage « E » (compensation provinciale, aucune région)	133

## INTRODUCTION

En juillet 2003, le ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, M. Jacques P. Dupuis, nous a donné le mandat d'explorer les modalités possibles d'un mode de scrutin mixte compensatoire adapté aux conditions particulières du Québec.

Il a été entendu dès le départ que l'hypothèse de travail à privilégier aux fins de ce mandat était la proposition que nous avons mise en avant dans un texte écrit en août 2002 en collaboration avec notre collègue André Blais. Ce document a paru à l'automne 2003 à titre de chapitre d'un livre publié en hommage au professeur Vincent Lemieux par ses anciens étudiants et collègues<sup>1</sup>. Ce document constituait lui-même un des fruits de près de deux ans de recherches de notre part sur les systèmes électoraux allemands et leurs dérivés néo-zélandais, écossais et gallois ainsi que de réflexions sur la forme que ce modèle pourrait prendre au Québec. Le présent ouvrage mène à son terme la réflexion amorcée dans ce chapitre.

Ce type de système électoral est appelé « mixte compensatoire ». Avant d'en explorer les arcanes, il importe d'en bien comprendre la nature, ce qui nécessite quelques clarifications d'ordre terminologique.

### QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME ÉLECTORAL MIXTE?

On peut entendre cette expression de deux façons. Un système peut être déclaré « mixte » en fonction des *résultats* qu'il produit ou de sa *mécanique opératoire*. Dans le premier cas, on parle de système mixte pour décrire une formule qui produit des résultats intermédiaires entre la représentation proportionnelle (appelée « la proportionnelle ») et un scrutin à la pluralité ou à la majorité. Par exemple, les proportionnelles en vigueur en Espagne et en Grèce confèrent souvent la majorité des sièges à un parti qui a recueilli bien moins que 50 % des voix<sup>2</sup>. Nous retenons plutôt une conception différente, où **un système est considéré comme mixte dès lors que son fonctionnement combine la proportionnelle avec le scrutin à la pluralité ou à la majorité des voix**. De telles combinaisons peuvent donner des résultats intermédiaires (c'est le cas du système en vigueur au Japon) ou proportionnels (comme la formule allemande).

Ainsi définis, des modes de scrutin mixtes existent actuellement à divers niveaux dans une trentaine de pays répartis sur tous les continents, dont six membres du G8. Cela constitue une tendance nouvelle : avant 1990, hormis la formule allemande, les systèmes

mixtes faisaient souvent figure de combines malhonnêtes, parfois exotiques et plutôt éphémères. La floraison des années 90 a amené les auteurs à réviser ce jugement, mais aussi à mettre en évidence différentes modalités combinatoires.

Dans un article publié en 1999, nous avons indiqué plusieurs types de combinaison<sup>3</sup>. Nous parlons de *coexistence* lorsque des modes de scrutin différents sont utilisés dans des parties différentes du territoire d'un pays. L'exemple type est le Sénat français, pour l'élection duquel la proportionnelle est en vigueur dans les départements comptant 4 sièges ou plus, et le scrutin majoritaire à deux tours dans les départements comptant 1, 2 ou 3 sièges<sup>4</sup>. Une telle formule, qui a existé au Manitoba et en Alberta des années 20 aux années 50, soulève de sérieux problèmes éthiques, la tentation étant grande pour un législateur peu scrupuleux de conserver le scrutin majoritaire dans ses places fortes et d'instaurer la proportionnelle là où son parti bat de l'aile.

Les deux modalités de combinaison les plus répandues sont la *superposition* et la *correction* (ou compensation). Dans les deux cas, le scrutin à la pluralité ou à la majorité, le plus souvent sous forme uninominale, régit l'élection de députés dans l'ensemble du territoire. À ce premier niveau de représentation s'ajoute un second groupe de députés représentant également l'ensemble du territoire, mais élus selon une modalité de proportionnelle dans des circonscriptions forcément plus vastes. La différence, cruciale, est que, dans le premier cas, les deux contingents se superposent, et la répartition des sièges au sein de chacun s'effectue *indépendamment* de l'autre, d'où l'appellation, par certains auteurs, de système « parallèle ». C'est le cas au Japon, où 300 députés de la Chambre des représentants sont élus à la pluralité des voix dans autant de circonscriptions. S'y ajoutent 180 députés élus à la proportionnelle dans les onze préfectures du pays. Dans ces conditions, les distorsions éventuellement produites au premier niveau seront seulement un peu réduites par l'ajout des sièges pourvus au second niveau.

L'autre approche, dite correctrice ou compensatoire, est incarnée par l'Allemagne depuis plus de 50 ans, par la Nouvelle-Zélande depuis 1996 ainsi que par l'Écosse et le pays de Galles depuis 1999. Dans un tel régime, le second contingent de députés est réparti de façon à corriger les distorsions produites par le scrutin à la pluralité, ce qui donne un résultat global plus proportionnel à la force électorale des partis en lice<sup>5</sup>.

1. Louis MASSICOTTE et André BLAIS, « La réforme électorale : profil d'un mode de scrutin mixte approprié au Québec », dans Jean Crête (dir.), *Hommage à Vincent Lemieux. La science politique au Québec. Le dernier des maîtres fondateurs*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 247-269.

2. Aux élections grecques de mars 2004, par exemple, le Parti de la nouvelle démocratie a obtenu 55 % des sièges avec 45 % des voix.

3. Louis MASSICOTTE et André BLAIS, « Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, vol. 18, n° 3, 1999, p. 341-366.

4. Ces chiffres sont issus de la réforme adoptée en 2003. De 1958 à 2000, la proportionnelle ne s'appliquait que dans les départements comptant 5 sièges ou plus. En 2000, le seuil d'application de la proportionnelle avait été abaissé à 3.

5. Appelé « proportionnelle personnalisée » dans son pays d'origine, ce système est qualifié de *mixed member proportional system* (MMP) en Nouvelle-Zélande, alors que les Britanniques parlent d'*additional member system of proportional representation* (AMS) ou plus familièrement de *topping-up*.

**TABEAU 1**  
**EXEMPLE HYPOTHÉTIQUE DE RÉPARTITION DE 100 SIÈGES DE FAÇON NON COMPENSATOIRE**

Parti	Voix %	Circonscriptions remportées (scrutin majoritaire)	Sièges de liste (proportionnelle)	Total
Parti A	44	65	+ 44	= 109
Parti B	40	34	+ 40	= 74
Parti C	10	1	+ 10	= 11
Parti D	6	0	+ 6	= 6
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>+ 100</b>	<b>= 200</b>

**TABEAU 2**  
**EXEMPLE HYPOTHÉTIQUE DE RÉPARTITION DE 100 SIÈGES DE FAÇON COMPENSATOIRE**

Parti	Voix %	Circonscriptions remportées (scrutin majoritaire)	Sièges compensatoires	Total
Parti A	44	65	+ 23	= 88
Parti B	40	34	+ 46	= 80
Parti C	10	1	+ 19	= 20
Parti D	6	0	+ 12	= 12
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>+ 100</b>	<b>= 200</b>

Les tableaux 1 et 2 permettront de mieux comprendre la différence entre ces deux modalités et son importance. Dans l'un et l'autre scénarios, le parti A obtient 44 % des voix. Une répartition non compensatoire lui octroie 54,5 % des sièges, contre 44 % des sièges avec une répartition compensatoire.

Pourquoi privilégier l'approche d'un système mixte compensatoire? Ce n'est certainement pas la seule solution concevable, mais c'est, à notre avis, celle qui a le plus de chances de remédier aux défauts du système actuel tout en répondant aux conditions du territoire québécois.

Certains ont proposé de conserver les circonscriptions uninominales actuelles, mais de prévoir la tenue d'un second tour de scrutin là où aucun candidat n'aurait obtenu la majorité absolue des voix. Le Québec s'alignerait ainsi sur la France, où ce mode de scrutin est bien enraciné dans l'histoire et les traditions nationales. Cette option bouleverserait de façon minimale les habitudes, mais, selon nous, elle ne réduirait en rien les distorsions si souvent critiquées et pourrait même les accentuer.

La représentation proportionnelle régionale est une autre possibilité. Cette option a été avancée par le professeur Vincent Lemieux en 1971. Dans cette optique, les circonscriptions uninominales disparaissent pour faire place à des circonscriptions régionales comptant typiquement 4 ou 5 sièges, répartis à la proportionnelle. Le nombre relativement faible de sièges à distribuer au sein de chaque région de même que l'utilisation à cette fin de la technique D'Hondt ont pour effet de conférer aux partis les plus forts une prime en sièges plus élevée que celle que dégage normalement la représentation proportionnelle.

Cette formule a connu plusieurs variantes successives. Le projet initial du professeur Lemieux envisageait 112 députés élus dans 26 circonscriptions régionales selon la technique D'Hondt. Dans la version figurant au livre vert du ministre Burns en 1979, on parlait plutôt de 121 députés élus suivant la technique Imperiali dans 28 circonscriptions. La version énoncée par le Secrétariat à la réforme électorale en 1983 prévoyait 122 députés, 22 circonscriptions et le recours à la technique D'Hondt. La « représentation proportionnelle territoriale », proposée par la Commission de la représentation électorale (CRE) dans son rapport de 1984, comportait un total de 125 ou de 127

députés, élus dans 22 ou 24 circonscriptions régionales, ainsi que l'utilisation de la technique D'Hondt. Ressuscité par le comité Béland en 2003, le modèle comptait 21 circonscriptions régionales et 125 députés, la technique de répartition des sièges n'étant pas spécifiée. L'Union des forces progressistes (UFP) propose d'assortir le découpage régional d'une correction par l'entremise de 20 sièges (sur 125) décernés au niveau provincial<sup>6</sup>.

Cette formule particulière ne figure pas, et n'a jamais figuré, aux programmes des partis actuellement représentés à l'Assemblée nationale du Québec. Malgré l'insistante campagne de promotion en sa faveur de la part du Secrétariat à la réforme électorale durant les années 80, elle n'a pu emporter l'adhésion de la population, et encore moins des députés. Elle s'est heurtée en fait à une réalité têtue de la politique québécoise: dans un vaste territoire dont la population est dispersée, la circonscription uninominale demeure encore la meilleure façon de préserver un lien plus étroit entre les élus et leurs commettants. En tout cas, l'immense majorité des députés en est convaincue, et les tentatives en vue de les contourner ou de les discréditer se sont soldées par une série d'échecs. Il est intéressant de constater qu'au cours des dernières années certains pays sont passés de la proportionnelle régionale à la proportionnelle personnalisée dans le but de créer un lien plus concret entre la population et ses représentants<sup>7</sup>.

Par ailleurs, les formules du type superposition réduiraient fort peu les distorsions, à moins que le nombre de députés élus à la proportionnelle n'excède sensiblement celui des députés élus au scrutin à la pluralité. Quant au vote unique transférable utilisé en Irlande, les Québécois ne seraient pas les premiers à l'écarter pour sa complexité: malgré la promotion ardente dont il a fait l'objet dans le Commonwealth britannique, il n'a réussi à s'implanter durablement qu'en Australie (pour l'élection des sénateurs), en Irlande et dans l'île de Malte<sup>8</sup>. Son fonctionnement quelque peu erratique dans ce dernier cas — à trois reprises en moins de vingt ans, un parti a obtenu moins de sièges que l'autre *avec plus de 50 % des voix* — a nécessité l'addition d'un dispositif de sécurité garantissant que la majorité des sièges irait au parti ayant la majorité des voix.

La voie la plus prometteuse nous paraît l'instauration d'un mode de scrutin du type allemand (mixte compensatoire) conservant la représentation par circonscriptions uninominales dans un cadre globalement proportionnel. De toutes les

formules mixtes, c'est celle qui a fonctionné le plus longtemps dans un grand pays démocratique, et elle a fait école dans des sociétés pratiquant le même régime parlementaire que le Québec.

## LE MODÈLE DE BASE

Le point de départ de notre réflexion a été le chapitre mentionné plus haut. Nous avons alors tenté d'adapter le modèle compensatoire aux conditions québécoises. Le schéma du système proposé était le suivant:

- 1) une assemblée comptant 125 sièges;
- 2) un ratio de l'ordre de 60/40 entre les sièges de circonscription (75) et les sièges compensatoires (50);
- 3) l'élection des 75 députés de circonscription au scrutin majoritaire à un tour;
- 4) la répartition des sièges compensatoires au niveau régional plutôt que provincial;
- 5) l'imposition d'un seuil de 5 % des votes valides déposés à l'échelle du Québec pour l'obtention de sièges compensatoires. Ce seuil ne pourrait être levé par l'obtention d'un ou de plusieurs sièges de circonscription;
- 6) deux votes pour chaque électeur: le premier exprimé en faveur d'un candidat de circonscription, le second exprimé en faveur d'un parti politique;
- 7) la répartition des sièges de liste en recourant à la méthode utilisée en Écosse, pour éviter la création de sièges en surnombre;
- 8) l'attribution des sièges compensatoires à chaque parti sur la base de listes préparées par les partis politiques et dans l'ordre établi par chaque parti;
- 9) la double candidature, les candidats de circonscription figurant en position privilégiée sur la liste présentée par leurs partis respectifs;
- 10) le remplacement, en cours de législature, des députés de circonscription par la voie d'élections partielles et des députés de liste par les suivants de liste.

La problématique qui sous-tend la première partie de notre travail est simple: Que peut-on apprendre des expériences étrangères les plus crédibles en ce domaine? Des systèmes mixtes compensatoires existent pour les élections fédérales allemandes depuis 1949, en Nouvelle-Zélande depuis 1996, en Écosse et au pays de Galles depuis 1999. Treize des seize Länder de l'Allemagne connaissent un

6. Paul CLICHE, *Pour qu'enfin chaque vote compte: le scrutin proportionnel afin que la composition de l'Assemblée nationale respecte la volonté populaire*, novembre 2003, p. 12.

7. C'est le cas du Venezuela et de la Bolivie.

8. Sur ces expériences, voir Shaun BOWLER et Bernard GROFMAN (dir.), *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote. Reflections on an Embedded Institution*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.



tel système, depuis 1947 dans certains cas. Les législations en vigueur constituent une source d'inspiration intéressante qui permet de constater la variété des aménagements possibles.

Par exemple :

- Quel est le nombre total de sièges?
- Quel est le ratio entre sièges de circonscription et sièges compensatoires?
- Comment sont répartis les sièges compensatoires?
- À quel niveau territorial sont répartis les sièges compensatoires?
- Existe-t-il des seuils de représentation excluant de la répartition des sièges compensatoires les partis n'atteignant pas un nombre déterminé de voix?
- Que prévoit la loi si un parti remporte un nombre de circonscriptions supérieur au nombre total de sièges auxquels il a droit?
- Est-il possible d'être candidat et dans une circonscription et sur une liste de parti?
- À quels individus et selon quelles modalités sont attribués les sièges compensatoires obtenus par les partis?
- Quel est le mode de scrutin utilisé pour l'élection des députés de circonscription?
- De combien de votes l'électeur dispose-t-il?
- L'électeur peut-il indiquer des préférences en faveur des candidats figurant sur la liste?

Nous avons voulu cependant aller plus loin et examiner les résultats des élections tenues sous ce régime afin de mieux anticiper l'impact des diverses particularités institutionnelles. Cela permet de répondre à des interrogations plus précises :

- Les sièges en surnombre sont-ils un phénomène très rare? Gonflent-ils la taille du Parlement de façon importante? Quels sont les facteurs qui favorisent leur émergence?

- Quel usage est fait en pratique de la possibilité pour une même personne de poser sa candidature dans une circonscription tout en figurant sur une liste?
- Si des préférences peuvent être exprimées en faveur des candidats sur une liste, quel en est l'impact réel?
- Les seuils excluent-ils en pratique une proportion importante de l'électorat?
- Si l'électeur dispose de deux votes, quelle ampleur prend le phénomène du partage des allégeances entre le candidat d'un parti et la liste d'un parti différent (*split voting*)?
- Quelles sont les incidences du système sur le personnel politique? Le système réserve-t-il les fonctions gouvernementales aux députés de liste? Favorise-t-il l'accès des femmes au Parlement?
- Quelle est la probabilité qu'un député passe d'une catégorie (circonscription/liste) à l'autre durant sa carrière?
- La possibilité que soient élus grâce à la liste des candidats défaits dans des circonscriptions freine-t-elle le renouvellement du personnel politique?

À noter que les réponses à ces questions ne permettent pas de prédire avec une certitude totale comment un tel système fonctionnera au Québec. Trop de variables sont en cause. Du moins obtient-on des indications intéressantes. Lorsque ces dernières concordent d'un pays à l'autre, les zones d'incertitude se rétrécissent appréciablement.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à un programme de simulations envisageant pour le Québec divers découpages territoriaux, méthodes et techniques de calcul. Les résultats des élections de 1998 et de 2003 ont été simulés en fonction de ces diverses hypothèses.

Enfin, la troisième partie regroupe nos conclusions et nos recommandations quant aux modalités à retenir.

## PREMIÈRE PARTIE

### Ce que l'on peut apprendre des expériences étrangères

Le système mixte compensatoire envisagé n'existe pas seulement dans l'imagination de quelques-uns. Il a au contraire l'avantage d'avoir subi le test de l'expérience dans plusieurs pays. D'où l'intérêt d'un examen approfondi des expériences étrangères.

La première partie comporte douze chapitres divisés en trois sections : la répartition des sièges entre les partis politiques (chapitres 1 à 5); le choix des électeurs (chapitres 6 et 7); la désignation et le remplacement des élus (chapitres 8 à 12).

## SECTION I

---

### LA RÉPARTITION DES SIÈGES

Dans un système mixte compensatoire, la répartition des sièges constitue une équation complexe impliquant de nombreuses variables. Il faut déterminer si un **seuil minimal** d'accès à l'Assemblée doit être imposé. On doit décider combien de sièges seront pourvus au scrutin majoritaire et combien serviront à compenser les partis pénalisés par ce mode de scrutin, c'est-à-dire choisir un **ratio** entre les deux catégories. Pour la répartition des sièges compensatoires, les nombreuses modalités sont loin de relever du simple détail. La compensation s'effectuera-t-elle à **l'échelle du territoire tout entier ou au sein de régions** nécessairement plus exiguës? Dans ce dernier cas, les régions seront-elles vastes et peu nombreuses ou, au contraire, **petites et nombreuses**? Quelle **méthode de calcul**, et assortie de quelle **technique**, sera utilisée pour répartir les sièges? Faut-il accepter sans appréhension la possibilité qu'un parti obtienne des **sièges en surnombre** et que le nombre final de députés excède sensiblement celui qui était prévu?

Toutes ces questions sont souvent intimement liées. Prenons, par exemple, la question des sièges en surnombre (*Überhang*). Leur incidence dépend en partie de l'ampleur des distorsions produites par le scrutin majoritaire, mais également de choix précis arrêtés par le législateur : ils surgiront d'autant plus fréquemment, et leur nombre sera d'autant plus élevé, si le ratio entre circonscriptions et sièges de liste est très favorable aux premières, si la compensation s'effectue au sein de régions nombreuses et de petite taille et si la méthode de calcul allemande est retenue de préférence à la méthode écossaise.

## Chapitre 1

### Quel ratio faut-il privilégier entre les deux types de sièges?

Malgré ce que peut laisser croire l'exemple du Bundestag allemand, un système mixte compensatoire n'exige pas de façon absolue un nombre *égal* de sièges directs et de sièges de liste (ratio 50/50). Le nombre des premiers peut être supérieur à celui des seconds, parfois sensiblement. Le principe de compensation est très efficace lorsqu'il s'agit de réduire les distorsions engendrées par le scrutin à la pluralité, pour peu que celles-ci ne prennent pas une ampleur démesurée.

À l'heure actuelle, le ratio 50/50, ou un ratio très proche de celui-ci, est en vigueur pour les élections au Bundestag et dans huit Länder<sup>9</sup>, mais ailleurs les sièges de liste comptent pour une proportion moindre : 43 % en Écosse, 42 % en Nouvelle-Zélande et au Bade-Würtemberg, 40 % à Berlin et au Schleswig-Holstein (ainsi qu'au Bundestag en 1949), 35 % en Basse-Saxe, 33 % dans le pays de Galles et même 25 % (29 % à compter de la prochaine élection, prévue pour 2005) dans le plus peuplé des Länder, la Rhénanie du Nord-Westphalie<sup>10</sup>.

Nulle part n'existe un système mixte compensatoire où le nombre de sièges de liste serait nettement plus élevé que celui des sièges de circonscription, quoique, en pratique, la multiplication des sièges en surnombre, tous de liste, puisse avoir cet effet. L'explication est probablement la suivante : l'objet même du système de proportionnelle personnalisée étant de faire en sorte qu'un nombre important de députés échappe à l'anonymat des listes, on fixe donc la proportion des sièges de circonscription à au moins la moitié du total, et même à un nombre plus élevé.

Rarement a-t-on altéré de façon importante au fil des ans le rapport établi initialement. Même lorsque le nombre global de sièges était fréquemment réduit ou augmenté, comme à Berlin, le ratio existant était préservé. Le cas du Bundestag, où le ratio est passé de 60/40 à 50/50 en 1953, est demeuré exceptionnel. Aucun gouvernement n'a pris le risque politique de réduire le nombre total de députés en sabrant exclusivement le nombre de sièges de liste, occupés pour la plupart par des députés d'opposition. En Nouvelle-Zélande, le nombre de circonscriptions est passé de 65 en 1996 à 67 en 1999 et à 69 en 2002, au fil des redistributions, alors que le nombre total de sièges est demeuré à 120, le contingent de liste étant chaque fois réduit d'autant : la différence n'est pas très considérable.

Notons que les Länder où les sièges de liste sont proportionnellement les moins nombreux sont ceux où l'implantation de la proportionnelle personnalisée a été la plus précoce : Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse-Saxe (1947), Schleswig-Holstein (1951), Bade-Würtemberg (1952). Craignait-on, dans un contexte d'occupation, un multipartisme excessif? Dans les huit systèmes instaurés en Allemagne depuis 1953, on a retenu un ratio 50/50 partout, sauf à Berlin-Ouest (1958).

#### LES CONSÉQUENCES DE CES CHOIX

**Le choix d'un ratio plus favorable aux circonscriptions implique une correction potentiellement moins complète des distorsions.** Lorsque ces dernières sont d'ampleur moyenne ou faible, il est possible de les éliminer par l'ajout de sièges compensatoires correspondant à seulement 40 % du total ou même moins. Cependant, plus on descend sous ce taux, plus augmente la possibilité que les sièges compensatoires ne suffisent pas à corriger les distorsions. En effet, pour que la compensation soit complète et réussisse à éliminer les distorsions, encore faut-il qu'il y ait suffisamment de sièges compensatoires.

Il n'est pas possible de fixer avec assurance un seuil en deçà duquel on ne peut aller sans que les distorsions deviennent intolérables. Disons simplement que des ratios de l'ordre de 75/25, de 80/20 ou de 85/15 laisseront probablement subsister des distorsions importantes.

**Le choix d'un ratio est conditionné dans une certaine mesure par l'existence ou non de subdivisions régionales.** Si la compensation s'effectue globalement, les sièges compensatoires n'étant pas rattachés à une région particulière, le législateur dispose d'une très grande marge de manœuvre dans la fixation du ratio. Par contre, une compensation à l'échelle régionale réduit l'éventail des ratios possibles. Et si les régions de compensation sont fort petites, l'éventail se resserre dramatiquement. C'est ce qu'illustre le tableau 3, valable pour une assemblée de 125 sièges.

9. Le nombre de circonscriptions est identique à celui des sièges de liste pour les élections au Bundestag et en Brandebourg, en Hesse, en Saxe et en Thuringe. Il lui est légèrement supérieur en Bavière (92/88), dans le Mecklembourg—Basse-Poméranie (36/35) et en Rhénanie Palatinat (51/50) et très légèrement inférieur en Saxe-Anhalt (49/50).

10. La variation est grande dans les autres systèmes compensatoires existants. Le ratio est de 50/50 en Bolivie et au Venezuela, de 60/40 au Mexique (75/25 avant 1986), de 67/33 au Lesotho et de 75/25 en Italie pour chacune des deux chambres.

**Tableau 3**

**RATIOS POSSIBLES DANS UNE ASSEMBLÉE DE 125 SIÈGES EN FONCTION DE L'EXISTENCE ET DE LA NATURE D'UN DÉCOUPAGE RÉGIONAL**

Compensation globale (M = 125)*	Compensation régionale		
	5 régions (M = 25)	10 régions (M = 13)	26 régions (M = 5)
63/62	13/12	7/6	3/2
64/61	14/11	8/5	4/1
65/60	15/10	9/4	
66/59	16/9	10/3	
67/58	17/8	11/2	
68/57	18/7	12/1	
69/56	19/6		
70/55	20/5		
71/54	21/4		
72/53	22/3		
73/52	23/2		
74/51	24/1		
75/50			
76/49			
77/48			
78/47			
79/46			
80/45			
81/44			
82/43			
83/42			
84/41			
85/40			
86/39			
87/38			
88/37			
[ ... ]			
123/2			
124/1			
62 ratios possibles	12 ratios possibles	6 ratios possibles	2 ratios possibles

\*(M: nombre moyen de sièges par région)

Autre implication importante du choix d'un ratio : **plus la proportion de sièges compensatoires est faible, plus s'accroît la probabilité que le parti le plus fort dans les circonscriptions obtienne des sièges en surnombre (*Überhang*), et donc que le nombre total de sièges soit, en fin de compte, plus élevé que celui qui est prévu par la loi** (pour une explication plus complète sur ce point, voir plus loin, page 31).

C'est ce qu'illustre clairement l'examen des 133 élections tenues à la proportionnelle personnalisée en Allemagne de 1947 à septembre 2004. Là où le nombre de sièges de circonscription est égal ou sensiblement égal à celui des sièges de liste, des *Überhang* ont surgi approximativement *une fois seulement sur quatre*. Par contre, là où les sièges de liste constituent en principe 40 %, 35 % ou 25 % du total, le même phénomène s'est produit globalement *plus d'une fois sur deux*.

L'importance relative des sièges de liste ne constitue pas le seul facteur entraînant l'apparition de sièges en surnombre, mais elle y contribue puissamment.

Le problème des *Überhang* peut être aggravé si, pour rétablir une proportionnalité complète, on juge nécessaire de compenser les autres partis. Dans les Länder (mais non au niveau fédéral), la loi prévoit maintenant que, si un parti a obtenu des *Überhang*, seront créés au profit des autres partis des sièges additionnels compensatoires (appelés *Ausgleich*), eux aussi de liste, de façon à rétablir la proportionnalité globale du résultat. Même si les sièges de liste ne représentent en principe que 25 % du total, on est ainsi en mesure d'affronter la situation puisque des *Ausgleich* seront créés pour compenser tous les *Überhang* qui auront pu surgir. *Überhang* et *Ausgleich* ayant en commun d'être des sièges de liste, leur création modifie le rapport formellement prévu par la loi entre les deux catégories. À Berlin, où la création de tels sièges s'est avérée nécessaire lors de toutes les élections tenues depuis 1958, sauf une, le ratio légal est toujours demeuré 60/40, mais ce que l'on pourrait appeler le « ratio empirique moyen » était plutôt de 54/46, c'est-à-dire que les sièges de liste étaient en pratique sensiblement plus nombreux que prévu par la loi (46 % au lieu de 40 %) : en 1995, cas extrême, les sièges de liste atteignaient 56 % du total au lieu des 40 % envisagés par la loi.

**Enfin, plus le ratio est favorable aux circonscriptions, moins le parti le plus fort a de chances d'obtenir des sièges compensatoires.** Ce que le raisonnement permet d'anticiper, l'expérience allemande le confirme. Là où les sièges compensatoires représentaient 40 % ou moins du total des sièges à pourvoir, le tiers des élections fédérales et provinciales examinées (22 sur 68) n'ont donné aucun siège compensatoire au parti le plus fort. Avec un ratio 50/50, cette éventualité ne s'est produite qu'une fois sur huit (8 sur 65).

## Chapitre 2

### À quel niveau sont répartis les sièges compensatoires?

#### LES OPTIONS POSSIBLES

Les sièges compensatoires peuvent être attribués pour l'ensemble du territoire. Les partis présentent alors des listes nationales et les élus ne sont pas rattachés officiellement à une subdivision régionale particulière. On peut parler de « compensation globale ».

Cette compensation peut être également effectuée à l'échelle de régions plus ou moins vastes (compensation régionale).

Dans le but de réunir les avantages des deux formules qui précèdent, on peut répartir les sièges compensatoires à l'échelle nationale et redistribuer ensuite entre les régions les sièges obtenus par les partis.

Enfin, il est possible de répartir les sièges à l'échelle nationale et d'offrir aux partis, à leur choix, soit d'attribuer les sièges obtenus sur la base d'une liste nationale, soit de le faire à l'échelle de régions plus restreintes.

#### LA COMPENSATION GLOBALE

La compensation globale est la formule la plus simple et la plus élégante. On met en regard, pour chaque parti, le nombre de sièges que lui attribuerait un calcul proportionnel fondé sur son score national et le nombre total de sièges de circonscription qu'il a effectivement remportés. En soustrayant le second chiffre du premier, on obtient le nombre de sièges compensatoires auxquels le parti a droit. Les députés de liste ainsi élus ne sont rattachés à aucune subdivision territoriale particulière : on les appelle tout simplement « députés de liste ».

Dans un système de compensation globale, rien n'oblige les partis à produire des listes régionalement équilibrées. En pratique, le simple bon sens politique dicte de le faire, sous peine de voir une liste monopolisée par des candidats issus de la métropole ou de la capitale devenir elle-même un sujet de controverse durant la campagne. Si l'immense majorité des candidats de circonscription figurent également sur la liste du parti, et y sont inscrits de façon prioritaire, on est assuré qu'à tout le moins aucune région ne monopolisera la liste à elle seule. La seule marge de manœuvre laissée à ceux qui voudraient ignorer la dimension régionale dans la préparation de la liste consisterait alors à privilégier systématiquement certaines parties du territoire au détriment des autres dans l'ordre d'inscription des candidats sur la liste, ce qui relèguerait systématiquement les candidats de certaines régions au bas de la liste.

Selon l'information disponible, cela ne se produit pas en Allemagne. Premièrement, les candidats de circonscription sont inscrits en priorité sur les listes de parti, ce qui garantit à toutes les régions du territoire une présence sur la liste. Deuxièmement, les dirigeants des partis, dans la préparation des projets de liste à soumettre aux assemblées de mise en candidature, tiennent compte de l'équilibre régional dans l'ordre d'inscription et consultent officieusement leurs instances régionales à cette fin bien avant l'assemblée d'investiture, de crainte que la liste proposée ne suscite une levée de boucliers lors de cette assemblée publique et ne sème la division au sein du parti à la veille de l'élection.

La Nouvelle-Zélande et la plupart des Länder<sup>11</sup> ont opté pour une compensation globale. Le choix étonne un peu dans le cas de la Nouvelle-Zélande, où la géographie semble dicter, à première vue, des listes distinctes pour chacune des deux îles du pays. Il paraît moins insolite dans nombre de Länder, entités relativement petites ayant une densité de population parmi les plus élevées du continent.

#### LA COMPENSATION RÉGIONALE

On peut déplorer qu'une compensation globale produise des députés de liste sans assise territoriale explicite et préférer que les élus de liste soient enracinés dans des territoires plus concrets et plus exigus. La solution consiste alors à regrouper les circonscriptions uninominales en un certain nombre de régions et à effectuer le calcul compensatoire distinctement au sein de chacune. Deux découpages territoriaux se superposent alors : celui des circonscriptions locales, petites et nombreuses, et celui des régions, plus vastes et moins nombreuses, chaque région incluant en entier un certain nombre de circonscriptions locales.

C'est la solution qui a été retenue dans les Länder de Bavière et de Bade-Wurtemberg, en Écosse, au pays de Galles, en Bolivie et au Venezuela. Elle était en vigueur lors des deux premières élections au Bundestag (1949 et 1953). Les arrangements étant parfois complexes, nous croyons nécessaire de nous y arrêter davantage.

##### a) La Bavière

La Bavière est divisée aux fins électorales en sept circonscriptions régionales appelées *Wahlkreise*, dont les limites correspondent aux sept régions administratives (*Regierungsbezirke*). Les circonscriptions uninominales de premier niveau, appelées ici *Stimmkreise*, sont découpées de façon à ne pas chevaucher les limites des sept régions plus vastes dans lesquelles elles sont

11. On compte dans ce cas neuf Länder : Basse-Saxe, Brandebourg, Hesse, Mecklembourg—Basse-Poméranie, Rhénanie du Nord-Westphalie, Saxe, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein et Thuringe.

incluses. Depuis les élections de 2003, le Parlement bavarois compte 180 députés. Un peu plus de la moitié (92) sont élus dans des *Stimmkreise*, alors que les 88 autres sont répartis entre les sept *Wahlkreise*. Ces unités régionales ont des populations inégales, et leur nombre total de sièges varie de 17 en Basse-Bavière à 57 en Haute-Bavière, pour une moyenne de 25,7. Dans chacune, le nombre de sièges de circonscription est égal, ou supérieur d'une unité, à celui des députés de liste.

#### b) Le Bade-Würtemberg

Le Bade-Würtemberg, grand État du sud voisin de la Bavière, connaît lui aussi un double découpage électoral pour l'élection de ses 120 députés. Au niveau local, il existe 70 circonscriptions uninominales appelées cette fois-ci, comme ailleurs en Allemagne, des *Wahlkreise*. Ces unités locales sont regroupées en quatre entités régionales correspondant aux régions administratives (*Regierungsbezirke*): Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg et Tübingen. Ces entités sont inégalement peuplées, leur nombre d'électeurs variant en 2001 de 1,2 million à 2,6 millions. Cependant, à la différence de la Bavière, le nombre total de sièges à pourvoir dans chacune n'est pas déterminé à l'avance par la loi : il est établi le soir du scrutin en fonction de la participation électorale et peut donc varier d'une élection à l'autre. Au sein de chaque région, le ratio entre sièges de circonscription (fixés avant l'élection sur la base de la population totale) et sièges compensatoires (déterminés le soir du scrutin au vu des résultats) n'est donc pas identique. En 2001, dans les régions de Stuttgart et de Tübingen, la participation a été supérieure à la moyenne et le ratio entre les deux types de sièges était respectivement de 26/26 et de 11/10. Dans les deux autres régions, pénalisées par une participation électorale inférieure, il était plutôt de 19/13 et de 14/10. Les sièges compensatoires sont répartis au sein de chaque région plutôt que globalement. Dans chaque région, les sièges compensatoires vont aux candidats défaits dans les circonscriptions qui ont obtenu le *nombre de voix* (et non le pourcentage de voix) le plus élevé en comparaison des autres candidats défaits du même parti dans la région. La désignation des députés occupant des sièges compensatoires ne tient aucun compte de la région administrative à laquelle appartient la circonscription qu'ils représentent : on n'est pas un des représentants « de la région de Tübingen », on détient plutôt un second mandat (*Zweitmandat*) dans une circonscription locale. Les quatre régions sont strictement des unités de calcul et de répartition, non des territoires de représentation.

#### c) L'Écosse

Le système écossais se rapproche davantage du type bavarois. Dans un parlement de 129 sièges, les 73 circonscriptions uninominales (*constituencies*) sont regroupées en huit régions (*regions*) comptant chacune sept députés régionaux (*regional members*).

Les circonscriptions uninominales où sont élus la plupart des députés du Parlement écossais sont presque entièrement identiques à celles qui élisent les députés écossais au Parlement de Westminster. Leur répartition entre les régions tient compte, mais bien imparfaitement, de la démographie. L'utilisation à cette fin d'un découpage existant a permis d'accélérer l'entrée en vigueur du nouveau système : adoptée par le Parlement de Westminster en novembre 1998, la nouvelle loi a régi une élection tenue en mai 1999.

Les limites des régions correspondent intégralement à celles des huit circonscriptions autrefois utilisées pour l'élection des députés écossais au Parlement européen (*Euro constituencies*). Le nombre de sièges régionaux est établi par la loi et n'est pas modifié par des participations électorales inégales. L'égalité de représentation entre les régions à ce niveau ne reflète pas la réalité démographique<sup>12</sup>.

En moyenne, chaque région écossaise compte un total de 16,1 sièges (sièges de circonscription et sièges régionaux additionnés). La répartition des sièges s'effectue distinctement au sein de chaque région. La terminologie officielle distingue les *constituency members* et les *regional members*.

#### d) Le pays de Galles

La National Assembly for Wales compte 60 sièges. Au niveau local, on trouve 40 circonscriptions uninominales appelées *assembly constituencies*, elles-mêmes regroupées en cinq *assembly electoral regions* comptant chacune 4 sièges de liste. Les limites de ces régions correspondent intégralement à celles des circonscriptions autrefois utilisées pour l'élection des députés gallois au Parlement européen. Ici encore, il existe entre les régions d'importantes différences de population que reflète fort mal l'égalité de représentation imposée par la loi<sup>13</sup>. Par contre, la répartition des sièges de circonscription entre les régions y épouse mieux la démographie électorale qu'en Écosse : 7 sièges seulement pour South Wales West, la moins peuplée, 9 pour Wales North, la plus peuplée, et 8 pour chacune des autres.

12. En 1999, on comptait seulement 326 553 électeurs dans la région Highland & Islands, alors que dans les autres l'électorat allait de 498 466 personnes à 551 733 : *The Daily Telegraph*, 8 mai 1999, p. 13. Il semble bien que l'on ait délibérément cherché à surreprésenter le nord de l'Écosse, moins densément peuplé, en lui conférant à ce niveau une égalité artificielle de représentation. Ces inégalités persistent aux élections de 2003. La région Highlands & Islands compte alors 322 874 électeurs (4 000 de moins qu'à l'élection précédente), alors que chez les autres la fourchette varie de 483 002 à 541 191.

13. Les écarts allaient en 1999 de 393 758 électeurs (South Wales West) à 478 252 (Wales North).

En moyenne, chaque région galloise compte au total 12 sièges. La répartition des sièges s'effectue distinctement dans chaque région. La terminologie officielle distingue les *assembly members for assembly constituencies* et les *assembly members for an assembly electoral region*. Tous portent cependant le titre d'*assembly members (AM)*.

#### e) La Bolivie

En Bolivie, où un système compensatoire à l'allemande existe depuis 1996 pour les élections à la Chambre des députés, les sièges de liste sont attribués sur une base régionale. Le pays est divisé à cette fin en 9 entités territoriales appelées *circunscripciones plurinominales*. Leurs limites correspondent à celles des départements, et le nombre total de sièges par entité, fixé par la loi, varie de 5 à 31. Chaque circonscription plurinomineale inclut un nombre déterminé de *circunscripciones uninominales* dont les limites ne doivent pas chevaucher les frontières départementales. Les sièges de liste sont attribués distinctement au sein de chaque département.

#### f) Le Venezuela

Le même principe est suivi au Venezuela pour l'élection des députés de l'Assemblée nationale. Dans cette fédération, les entités fédératives font office de circonscriptions plurinominales. Il y en a donc 23, soit les 22 États et l'unique district fédéral. Chaque entité fédérative est divisée en *circunscripciones electorales* et les chevauchements sont interdits. Au Venezuela comme en Bolivie, le nombre de sièges par circonscription plurinomineale est fixe et ne varie pas en fonction de la participation électorale effective<sup>14</sup>.

#### g) Les élections au Bundestag en 1949 et en 1953

Lors des premières élections fédérales allemandes, tenues en 1949, on a suivi un procédé relativement simple s'apparentant à celui qui est utilisé en Bavière, en Écosse et au pays de Galles. Les 240 sièges de circonscription (*Wahlkreise*) et les 160 sièges de liste étaient regroupés dans les 11 Länder de l'époque, qui faisaient office de circonscriptions de second niveau. Au sein de chaque Land, le ratio entre sièges de circonscription et sièges de liste était partout voisin lui aussi du ratio fédéral de 60/40. La répartition des sièges s'effectuait distinctement au sein de chaque Land et aucun calcul à l'échelle nationale ne complétait l'opération.

Le même procédé a été suivi aux élections de 1953, moyennant un ajustement nécessité par l'élévation du nombre de sièges de liste au même niveau que celui des sièges de circonscription : ce ratio 50/50 était lui aussi reproduit au sein de chacun des Länder. Le nombre de Länder avait entre-temps été ramené de 11 à 9, à la suite de la fusion des trois Länder du Sud-ouest pour former le nouveau Land de Bade-Würtemberg.

### LA COMPENSATION GLOBALE SUIVIE D'UNE REDISTRIBUTION ENTRE LES RÉGIONS DES SIÈGES OBTENUS PAR LES PARTIS

#### a) Les élections au Bundestag (système en vigueur actuellement)

Si la technique décrite plus haut avait été conservée, le fonctionnement détaillé du système allemand serait bien plus simple à expliquer, et à comprendre, qu'il ne l'est devenu. Cependant, le législateur a choisi en 1956 d'instaurer une nouvelle technique de répartition passablement plus compliquée, dans le but de renforcer la proportionnalité du résultat final, et cette technique est en vigueur encore aujourd'hui. On a cherché à concilier deux objectifs contradictoires : réduire les distorsions au minimum, mais pourvoir les sièges de liste d'après des listes de parti distinctes dans chaque Land et non en se basant sur des listes nationales de parti. On craignait peut-être que les quartiers généraux des partis n'imposent leurs favoris aux organisations de Land. De plus, le caractère fédéral du pays rend difficile l'emploi de listes nationales.

Le système retenu par la loi de 1956, et toujours en vigueur, prévoit donc **deux répartitions successives**. On distribue d'abord les sièges *entre les partis* à l'échelle du pays tout entier, sur la base du nombre total de secondes voix exprimées valablement en faveur de chaque parti ayant franchi le seuil des 5 %. Cette opération est suivie, pour chaque parti, d'une redistribution *entre ses listes de Land* des sièges remportés à l'échelle nationale, et ce, sur la base du nombre de secondes voix valides exprimées en faveur du parti dans chaque Land. Dans la première répartition, un parti est en concurrence avec les autres partis pour obtenir sa part des sièges décernés à l'échelle nationale. Lors de la seconde, ce sont les Länder qui entrent en concurrence pour obtenir leur part des sièges attribués à chaque parti<sup>15</sup>.

14. Les sièges compensatoires au Sénat italien sont également attribués à l'échelle régionale.

15. Les deux répartitions successives ont toujours été effectuées selon la même technique, soit la technique D'Hondt jusqu'en 1985 et la technique du plus fort reste (appelée en Allemagne « technique Hare-Niemeyer ») depuis.



Ce procédé assure une répartition scrupuleusement proportionnelle des sièges entre les partis, tout en permettant à ceux-ci de présenter une liste distincte dans chaque Land.

Cette recherche de la quadrature du cercle comporte de nombreux avantages relativement à la proportionnalité. Non seulement elle réduit les distorsions au minimum grâce à la circonscription nationale unique, mais elle tient compte des inégalités de participation électorale d'un Land à l'autre. La répartition des circonscriptions uninominales entre les Länder demeure fixe d'une élection à l'autre, à moins qu'il n'y ait, comme en 1965, en 1980 et en 2002, une redistribution générale, mais le nombre de sièges de liste accordés à chaque Land et le nombre total de sièges de chaque Land peuvent varier d'une élection à l'autre. Les Länder, comme ceux de l'Est depuis 1990, où la participation électorale est inférieure à la moyenne nationale, où les bulletins rejetés sont plus nombreux que la moyenne et où le nombre de voix recueillies par les partis exclus par la clause des 5 % est supérieur à la moyenne reçoivent un nombre de sièges de liste inférieur à celui de leurs sièges de circonscription.

Le point positif est d'instaurer, par l'entremise de la péréquation opérée par l'attribution des sièges de liste, une sorte de prime à la participation. Le revers de la médaille est que les Länder à faible participation sont pénalisés dans leur représentation. En outre, le nombre total de sièges que chaque Land obtiendra au bout du compte devient imprévisible. Le ratio 50/50 entre circonscriptions et sièges de liste, valable au niveau national, ne l'est pas au sein de chaque Land, comme en fait foi le tableau 4, portant sur les élections de 2002. La rupture dans certains Länder de l'égalité entre les deux catégories de sièges, au détriment des sièges de liste, y rend plus probable l'obtention de sièges en surnombre (*Überhang*) par le parti le plus fort. Si la distorsion est particulièrement forte dans le cas des sièges de circonscription, le nombre de sièges de liste sera insuffisant pour compenser et des *Überhang* apparaîtront.

**Tableau 4**

**RÉPARTITION DES SIÈGES DE CIRCONSCRIPTION ET DES SIÈGES DE LISTE ENTRE LES LÄNDER AVANT LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES *ÜBERHANG* — ÉLECTIONS AU BUNDESTAG, 2002**

Land	Sièges de circonscription	Sièges de liste attribués	Ratio effectif
<i>Länder de l'Ouest</i>			
Schleswig-Holstein	11	11	50/50
Hambourg	6	6	50/50 *
Basse-Saxe	29	34	46/53
Bremen	2	2	50/50
Rhénanie du Nord-Westphalie	64	70	48/52
Hesse	21	23	48/52
Rhénanie-Palatinat	15	15	50/50
Bavière	44	51	46/54
Bade-Wurtemberg	37	39	49/51
Sarre	4	5	44/56
<i>Länder de l'Est</i>			
Mecklembourg — Basse-Poméranie	7	3	70/30
Brandebourg	10	6	62/38
Saxe-Anhalt	10	6	62/38 *
Berlin	12	11	52/48
Saxe	17	11	61/39 *
Thuringe	10	6	62/38 *
<b>TOTAL</b>	<b>299</b>	<b>299</b>	<b>50/50</b>

\* L'astérisque indique que des *Überhang* sont apparus en sus de ceux qui figurent au tableau. Il y en a eu 1 à Hambourg, en Thuringe et en Saxe et 2 en Saxe-Anhalt, pour un total de 5, ce qui a porté le nombre total de sièges à 603 au lieu des 598 prévus par la loi.

Dans le but de donner un aperçu plus complet, voyons brièvement deux autres cas, soit le Mexique et l'Italie.

### b) Le Mexique

Lorsque des sièges compensatoires ont été créés au Mexique en 1963, ils ont été décernés initialement à l'échelle nationale. Depuis 1977, lorsque leur nombre a été porté à 100 (il y en a 200 depuis 1986), les sièges de liste remportés par chaque parti à l'échelle nationale sont redistribués à l'échelle régionale. Plutôt que de retenir à cette fin les limites des 32 entités fédératives (les 31 États, plus le district fédéral de Mexico), on a préféré les regrouper en cinq entités plus vastes appelées « circonscriptions plurinominales » (*circunscripciones plurinominales*), elles-mêmes subdivisées en districts uninominaux (*distritos electorales uninominales*). Les circonscriptions plurinominales ne portent pas de nom, seulement un numéro d'ordre en chiffres romains (de I à V), et leurs limites ne correspondent pas à une réalité sociologique palpable. Chaque circonscription plurinomiale regroupe un nombre déterminé d'États. Par exemple, la V<sup>e</sup> inclut les États très peuplés de Guerrero, Mexico et Michoacan, alors que la I<sup>re</sup> inclut huit États moins peuplés. En 2003, le nombre de votants (votes valides plus bulletins nuls) dans chacune variait de 4,5 à 6,3 millions<sup>16</sup>.

Pour l'assignation des sièges de liste, le Mexique suit la méthode fédérale allemande actuelle : la première répartition, à l'échelle nationale, des sièges de liste entre les partis est suivie d'une seconde répartition, pour chaque parti, des sièges de liste qu'il a remportés, entre ses cinq listes régionales sur la base du score du parti au sein de chacune<sup>17</sup>.

### c) L'Italie (Chambre des députés)

L'Italie a également régionalisé les sièges compensatoires. Pour la Chambre des députés, on compte 475 sièges pourvus au scrutin uninominal à la pluralité des voix et 155 sièges compensatoires régionaux. Il y a 27 circonscriptions régionales (*circoscrizioni*). Une d'entre elles, la petite région du Val d'Aoste, ne compte qu'un seul siège pourvu à la pluralité des voix, mais les 26 autres sont subdivisées en circonscriptions uninominales appelées *collegi*. Dans chaque circonscription régionale, le rapport entre les *collegi* et les sièges de liste est de 3 contre 1. Si l'on exclut le Val d'Aoste, chaque circonscription régionale compte entre 3 et 34 *collegi* de même qu'entre 1 et 11 sièges de liste. Les sièges de liste sont, dans un premier

temps, attribués aux partis à l'échelle nationale. Dans un second temps, les sièges de liste remportés par chaque parti sont redistribués entre les diverses régions.

## LA COMPENSATION GLOBALE, SUIVIE OU NON, AU CHOIX DES PARTIS, D'UNE REDISTRIBUTION À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

Les pressions contradictoires des partis politiques peuvent conduire parfois à des acrobaties statistiques. Deux Länder permettent aux partis de présenter soit une liste valable pour l'ensemble du territoire, soit plusieurs listes régionales. La répartition des sièges entre les partis s'effectue d'abord pour l'ensemble du territoire; puis les partis *qui le désirent* procèdent à une seconde répartition entre leurs listes régionales. Si un parti veut enraciner ses élus de liste sur un territoire restreint, il peut le faire sans nuire au droit pour un autre parti de présenter une liste nationale.

### a) La Rhénanie-Palatinat

En Rhénanie-Palatinat, on compte 101 sièges (51 sièges de circonscription et 50 sièges de liste) et quatre circonscriptions régionales appelées *Bezirke*. Ces régions sont des découpages électoraux *ad hoc*, leurs limites ne correspondant pas parfaitement aux trois *Regierungsbezirke* en lesquels le Land est divisé à des fins administratives. Elles ne portent pas de nom, mais sont désignées par un numéro. Chacune inclut à son tour entre 12 et 14 circonscriptions uninominales. À l'élection la plus récente (2001), le Parti social-démocrate (SPD) et les Verts ont choisi de ne présenter chacun qu'une liste de Land et de ne pas redistribuer subséquemment entre les *Bezirke* les sièges compensatoires obtenus, comme l'ont fait l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti libéral démocrate (FDP). Dans ce cas de figure, les *Bezirke* n'ont de représentation distincte qu'en ce qui concerne les partis qui ont tenu à présenter une liste à ce niveau.

### b) La ville de Berlin

Le schéma de base est le même à Berlin. La différence majeure réside dans le nombre de subdivisions régionales, qui est nettement plus élevé. Depuis la réforme de 2001, Berlin compte 12 quartiers appelés *Bezirke*. La Chambre des députés totalise 130 sièges. La délimitation des 78 circonscriptions uninominales respecte les limites des quartiers. Pour l'attribution des sièges de liste, les partis sont libres de présenter soit une liste unique valable pour le Land de Berlin dans son ensemble, comme l'ont fait en 2001 le Parti

16. En 2000, les écarts allaient de 6,7 à 7,9 millions (la participation avait alors été supérieure, comme on pouvait s'y attendre lors d'une année d'élections présidentielles).

17. Tout comme en Allemagne, le nombre de sièges de chaque région change donc selon la participation électorale. En 1994, par exemple, il a varié de 36 à 43, alors qu'en 1991 et en 2000 chaque région avait obtenu exactement 40 sièges.

du socialisme démocratique (PDS) et les Verts, soit une liste distincte pour chaque quartier, comme l'ont préféré le SPD, la CDU et le FDP, listes entre lesquelles seront redistribués les sièges de liste obtenus par le parti.

L'existence de 12 *Bezirke* dans une assemblée de 130 députés signifie qu'en moyenne dans chaque quartier un peu plus de 10 sièges seront répartis dans chaque unité<sup>18</sup>.

À noter que les choix des principaux partis à cet égard peuvent varier d'une élection à l'autre. En 1995, seuls la CDU et le SPD présentaient des listes de *Bezirke* à Berlin, tous les autres partis soumettant une liste de Land. En 1999, le PDS et le FDP ont imité les deux grands partis et remis des listes de *Bezirke*. En 2001, le PDS est revenu à sa pratique antérieure. En Rhénanie-Palatinat, les Verts ont présenté des listes dans chaque *Bezirk* en 1991 et en 1996, mais ils ont préféré une liste de Land en 2001.

## LES CONSÉQUENCES DE CES CHOIX

Il existe au moins trois implications pertinentes.

### a) L'ampleur des distorsions

Une compensation globale réduit au minimum les écarts entre le pourcentage de votes obtenu par les partis et le nombre de sièges remportés : elle permet donc d'accroître les chances des petits partis d'être représentés au Parlement. En effet, tout le territoire forme alors une seule circonscription pour le calcul, ce qui constitue la recette la plus sûre pour minimiser les distorsions. Que l'on utilise dans un tel contexte la technique D'Hondt de préférence à celles de Sainte-Laguë ou du plus fort reste devient alors très secondaire.

Lorsque la compensation globale est suivie d'une redistribution à l'échelle régionale des sièges obtenus, le niveau de distorsion tend également à être peu élevé.

Tableau 5

#### NOMBRE DE SUBDIVISIONS RÉGIONALES DANS LES PRINCIPAUX PARLEMENTS QUI EN PRÉVOIENT

Parlement	Élection	Nombre total		Nombre moyen de sièges par subdivision
		de sièges*	de subdivisions	
Bundestag	1949	400	11	36,4
	1953	484	9	53,8
	1957-1961	494	10	49,4
	1965-1987	496	10	49,6
	1990-1998	656	16	41,0
	2002-	598	16	37,4
Bade-Wurtemberg	1952	120	3	40,0
	1956-	120	4	30,0
Bavière	1950-1998	204	7	29,1
	2003-	180	7	25,7
Berlin	1958	133	12	11,1
	1963-1967	134	12	11,2
	1971-1975	133	12	11,1
	1979-1981	125	12	10,4
	1985-1989	119	12	9,9
	1990	200	23	8,7
	1995	150	23	6,5
Rhénanie-Palatinat	1999	130	23	5,7
	2001	130	12	10,8
	1991-	101	4	25,3
	Écosse	1999-	129	8
Pays de Galles	1999-	60	5	12,0

\* Sièges de circonscription *plus* sièges de liste, compte non tenu des sièges en surnombre.

18. Avant la réforme de 2001, la ville comptait 23 *Bezirke* et la Chambre, 130 députés, soit une moyenne de 5,7 sièges dans chaque quartier. Dans ces conditions, les *Überhang* étaient très nombreux. La fusion de plusieurs *Bezirke* récemment a eu pour conséquence de réduire le nombre d'*Überhang*.

En revanche, une compensation effectuée à l'échelle des régions produit des distorsions un peu plus importantes, essentiellement au profit des partis les plus forts et au détriment des partis les plus faibles. C'est un constat classique de toutes les études en ce domaine : les distorsions sont d'autant plus importantes que le nombre moyen de sièges par circonscription (ou « magnitude ») est faible. On aura plus de distorsions si la compensation s'effectue régionalement plutôt que globalement, et plus encore si les régions sont nombreuses et petites.

### b) L'incidence des sièges en surnombre

Le fait de répartir les sièges compensatoires au sein des régions, ou de les redistribuer ultérieurement à des régions, augmente la probabilité que surgissent des sièges en surnombre (*Überhang*), alors qu'une compensation globale tend à produire moins souvent de tels sièges. Plus on multiplie les entités régionales, plus augmente la probabilité que surviennent des dépassements dans certaines d'entre elles. C'est ce qu'indiquent les résultats des élections allemandes examinées. Des sièges en surnombre ont surgi lors de 40 % de ces élections. Le taux est de seulement 28 % là où la compensation est globale et où n'existe aucun découpage régional, et il grimpe à 55 % dans les parlements comportant des subdivisions régionales.

Si l'on examine maintenant de façon plus serrée les seuls parlements comportant des subdivisions régionales, on découvre un autre contraste significatif entre Berlin, où le nombre moyen de sièges par quartier a toujours été inférieur à 12, et les autres (élections au Bundestag, Bavière, Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat), où ce nombre est de 12 ou plus. Dans ces dernières, des *Überhang* ont surgi dans 44 % des cas contre 92 % des cas à Berlin. Plus le nombre de sièges à répartir dans chaque région est faible, plus s'élève la possibilité que surgissent des sièges en surnombre.

Des vérifications plus ponctuelles confirment cette impression. Aux élections fédérales allemandes, il n'y a jamais eu de dépassement à l'échelle nationale, et tous les *Überhang* surgis depuis

1949 ont résulté de dépassements survenus dans un Land particulier. On remarque aussi que les sièges en surnombre apparaissent de préférence dans les petits Länder, presque jamais dans les grands<sup>19</sup>. Si les sièges avaient été répartis au niveau national dès 1949, et s'il n'y avait pas eu de seconde redistribution entre les listes de Land après 1956, les sièges en surnombre seraient demeurés jusqu'ici une possibilité entièrement théorique dont on ferait peu de cas.

C'est ce que confirme aussi une simulation effectuée à partir des résultats électoraux dans le Land de Berlin depuis 1958, où les *Überhang* ont surgi de façon chronique. À Berlin, comme nous l'avons mentionné plus haut, les sièges de liste remportés par les partis peuvent être redistribués à l'échelle des quartiers dans le but de favoriser une relation plus étroite. Nous avons donc simulé la répartition des sièges à chaque élection en faisant l'hypothèse que la compensation s'effectuait globalement, *sans redistribution ultérieure à l'échelle des quartiers*. Le résultat de l'opération est très éclairant. Avec la division en quartiers, des *Überhang* ont surgi à chaque élection, sauf une, et leur nombre total pour l'ensemble de la période a été de 100. Une compensation globale non suivie d'une redistribution entre les quartiers en aurait produit quatre fois moins (27), et huit élections (au lieu d'une) n'en auraient produit aucun.

### c) Le contrôle des listes

Enfin, en Allemagne, on considère que l'utilisation d'une liste nationale permet aux dirigeants des partis de peser de tout leur poids dans la désignation des candidats de liste et éventuellement d'imposer leurs favoris. La représentation équitable des diverses parties du territoire, possible, n'est pas garantie au même degré. Pour les élections fédérales, l'idée d'une liste nationale n'a jamais été acceptée, et l'on préfère utiliser au sein de chaque parti des listes distinctes pour chaque Land. On estime que de telles listes renforcent le poids des instances régionales.

19. De 1949 à 2002, la Sarre et l'ancien pays de Bade en ont eu 1 chacun, Bremen 3, Hambourg 4, le Schleswig-Holstein 10, et les Länder de l'Est (tous petits) un total de 35. En revanche, parmi les Länder plus peuplés, on n'en a compté que 3 dans le Bade-Wurtemberg et aucun ailleurs.

## Chapitre 3

### La répartition des sièges compensatoires

L'essence d'un système mixte compensatoire est de prévoir que les distorsions générées par l'élection d'un certain nombre de députés dans des circonscriptions uninominales seront corrigées par la répartition de sièges supplémentaires. Un tel régime fonctionne suivant le même principe que la péréquation canadienne : les partis qui ont remporté un nombre élevé de circonscriptions recevront peu ou pas de sièges compensatoires, l'essentiel de ces derniers allant aux partis pénalisés par les résultats dans les circonscriptions.

#### LES MÉTHODES PERMETTANT D'OBTENIR UN EFFET COMPENSATOIRE

Il existe trois méthodes permettant d'obtenir un effet compensatoire : la méthode allemande, la méthode écossaise ainsi que la méthode des perdants et des surplus.

##### a) La méthode allemande

La méthode allemande est de loin la plus répandue. Elle consiste à répartir fictivement la *totalité* des sièges à pourvoir selon les votes obtenus par chaque parti et à soustraire de ce résultat le nombre de sièges de circonscription effectivement remportés par chaque parti. Pour peu que le nombre de sièges compensatoires soit suffisamment élevé, cette opération produit un résultat global proportionnel au vote de chaque parti.

L'une des conséquences de cette méthode de calcul est la possibilité qu'un parti réussisse à décrocher un nombre de sièges de circonscription plus élevé que le nombre total de sièges que lui attribue le calcul proportionnel. En principe, les sièges compensatoires devraient être suffisamment nombreux pour que leur répartition corrige intégralement les distorsions produites par le scrutin majoritaire. En pratique, ce n'est pas toujours le cas. C'est le phénomène des *Überhang*, évoqué

plus haut. L'obtention par un parti d'un ou de plusieurs sièges de circonscription en surnombre entraîne alors une augmentation concomitante du nombre total de sièges de liste. En effet, le nombre de sièges de liste que chaque parti obtiendra s'obtient en soustrayant du nombre total de sièges octroyés à chaque parti le nombre de circonscriptions que ce parti a obtenues. Si un parti a dépassé son quota de sièges, la soustraction donne zéro dans son cas. De façon inévitable, la soustraction produira pour les autres partis un nombre de sièges de liste plus élevé que celui qui devait être accordé, et la différence sera égale au nombre de sièges en surnombre obtenus par le parti le plus fort.

Le tableau 6 illustre cette situation par un exemple : il y a 100 sièges de circonscription et 100 sièges compensatoires, pour un total de 200 sièges. Trois partis se font la lutte.

Dans notre exemple, le parti A a bénéficié d'une distribution géographique optimale de son vote dans les circonscriptions et a raflé tous les sièges de circonscription devant deux partis d'opposition divisés. Il a donc obtenu 3 sièges de plus que les 97 auxquels il avait droit. Comme il est difficilement concevable de lui enlever ces sièges en « désélimant » 3 de ses élus (qui donc?), on les lui laisse, mais le nombre total de sièges de liste est augmenté d'autant par le jeu de la soustraction. Cette solution confère au parti en avance une petite prime majoritaire dont l'impact est cependant réduit de moitié par l'augmentation concomitante des sièges de liste accordés aux autres partis : 3 sièges sur 203 au lieu de 3 sur 200.

Cette méthode est utilisée au niveau fédéral allemand, dans tous les Länder où existe la proportionnelle personnalisée, ainsi qu'en Nouvelle-Zélande.

Tableau 6

#### EXEMPLE HYPOTHÉTIQUE ILLUSTRANT COMMENT PEUVENT SURGIR DES SIÈGES EN SURNOMBRE

Parti	Nombre de sièges accordés par le calcul proportionnel	Sièges de circonscription gagnés	Différence	Répartition finale
Parti A	97	100	0	100
Parti B	60	0	60	60
Parti C	43	0	43	43
<b>TOTAL</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>203</b>

**b) La méthode écossaise**

On peut juger indésirable qu'un dépassement produise une assemblée plus nombreuse que prévu. L'Écosse et le pays de Galles ont trouvé une technique simple permettant d'éviter une telle augmentation, mais au détriment de la proportionnalité du résultat. Le calcul proportionnel au sein de chaque région est effectué selon la technique de la plus forte moyenne, mais d'une façon qui tient compte dès le départ des sièges de circonscription déjà remportés par chaque parti. Le nombre de votes de chaque parti est en effet d'abord divisé par le nombre de sièges de circonscription qu'il a remportés augmenté d'une unité, et les sièges régionaux sont attribués jusqu'à concurrence de leur effectif légal (7 dans chaque région). On évite ainsi toute hausse de l'effectif légal de l'Assemblée. En pratique, cette technique permet à un parti de conserver le ou les sièges en surnombre qu'il a obtenus au détriment des autres partis, ce qui est susceptible d'accentuer légèrement la prime majoritaire du parti le plus fort au sein de la région.

**c) La méthode des perdants et des surplus**

Cette technique est plus complexe que les précédentes. Elle consiste à additionner pour chaque parti politique les voix obtenues par ses candidats défaits dans les circonscriptions et les voix de majorité (c'est-à-dire la différence entre les votes obtenus par l'élu et les votes obtenus par le candidat arrivé en second) remportées par ses élus dans chaque circonscription, amputées d'une voix dans chaque cas<sup>20</sup>. On obtient ainsi un chiffre global pour chaque parti. À cette assiette de calcul, on applique l'une des techniques habituelles de répartition proportionnelle.

Par exemple, voici ce qu'aurait donné la répartition de 50 sièges compensatoires selon cette méthode aux élections québécoises de 2003 (tableau 7).

Le postulat sous-jacent à cette méthode est simple. En contexte de scrutin majoritaire, certains votes peuvent être considérés comme « gaspillés ». Il y a bien sûr les votes exprimés en faveur des candidats défaits de tous les partis, mais on peut en dire autant des voix de majorité (sauf une) obtenues par les candidats élus. La méthode consiste à regrouper ces votes gaspillés en une seule assiette. Vu sa provenance, *cette assiette constitue un échantillon déformé du vote total*: les partis qui ont fait élire peu ou pas de députés y sont surreprésentés. Dans notre exemple, le Parti libéral du Québec (PLQ) n'y pèse que pour 40 %, alors qu'il a eu 46 % du vote, le Parti québécois (PQ) obtient également une proportion plus faible (31 %) que son vote populaire (33 %), l'Action démocratique du Québec (ADQ) pèse par contre pour 25 % (contre 18 % du vote populaire) et l'Union des forces progressistes (UFP), pour 1,5 %, soit un peu plus que son vote populaire (1 %). Une répartition des sièges effectuée sur la base d'une telle assiette donne au PLQ une vingtaine seulement des 50 sièges de liste. Il y a donc un effet compensatoire, mais celui-ci est nettement moins prononcé qu'avec les méthodes allemande et écossaise.

Cette formule a existé dans certains Länder de 1946 à 1957. Toutefois, elle a été abolie partout où elle était en vigueur parce qu'elle produisait des distorsions trop élevées<sup>21</sup>. Oubliée depuis, elle a été ressuscitée au début des années 90 en Hongrie (1990) et en Italie (1992) où, moyennant quelques innovations de détail, elle engendre des effets comparables en des circonstances normales.

**Tableau 7**  
**RÉPARTITION DE 50 SIÈGES COMPENSATOIRES SELON LA MÉTHODE DES PERDANTS ET DES SURPLUS — ÉLECTIONS QUÉBÉCOISES DE 2003**

Parti *	Majorité des élus moins un vote	Voix en faveur des candidats défaits	Total (assiette de calcul)	Répartition des sièges compensatoires (technique D'Hondt)
PLQ	574 808	+ 486 444	= 1 061 252	21
PQ	127 073	+ 689 400	= 816 473	16
ADQ	12 941	+ 643 114	= 656 055	13
UFP	-	40 422	40 422	0
Autres**	-	58 174	58 174	-
<b>TOTAL</b>	<b>714 822</b>	<b>+ 1 917 554</b>	<b>= 2 632 376</b>	<b>50</b>

\* PLQ : [Parti libéral du Québec]; PQ : [Parti québécois]; ADQ : [Action démocratique du Québec]; UFP : [Union des forces progressistes].

\*\* Aucun des partis regroupés dans cette ligne n'a suffisamment de votes pour obtenir un siège.

20. Pour être élu dans une circonscription, il suffit d'une voix de majorité, et toute voix obtenue en sus peut être considérée comme « gaspillée ».

21. Voir Louis MASSICOTTE, « To Create or to Copy? Electoral Systems in the German Länder », *German Politics*, vol. 12, no 1, 2003, p. 1-22.

## LES TECHNIQUES DE CALCUL

Quelle que soit la méthode retenue parmi les trois précédentes, il faudra répartir les sièges entre les partis en fonction d'une des techniques de calcul traditionnelles. Trois options sont sur la table : la technique de la plus forte moyenne (D'Hondt), celle de Sainte-Laguë et celle du plus fort reste. Sur ce point, la science politique offre des constats probants<sup>22</sup>.

Le choix de l'une ou de l'autre technique importe peu si le calcul de la répartition des sièges s'effectue globalement. On s'entend depuis longtemps en effet pour reconnaître l'importance cruciale en ce domaine du nombre moyen de sièges par circonscription (*district magnitude*), importance bien supérieure à celle de la technique de répartition utilisée.

Par contre, appliquées à des entités régionales plus petites, ces techniques sont susceptibles de produire des résultats un peu différents. La technique D'Hondt avantagera les partis les plus forts, alors que celles de Sainte-Laguë et du plus fort reste donneront lieu à une répartition plus proportionnelle malgré l'existence de régions. Par ailleurs, la technique du plus fort reste a tendance à avantager les partis les plus faibles, et ce, d'autant plus que les régions sont nombreuses.

En Allemagne, la technique D'Hondt a été initialement la plus populaire, régnant au niveau fédéral jusqu'en 1985 avant d'être supplantée par celle du plus fort reste, appelée là-bas la « technique Hare-Niemeyer ».

Dans les Länder où existe la proportionnelle personnalisée, on utilisait le plus souvent la technique D'Hondt à l'origine, mais là aussi la technique Hare-Niemeyer s'est imposée au fil des ans. La première survit actuellement dans quatre Länder<sup>23</sup>, alors que la seconde est employée partout ailleurs.

Pour sa part, la Nouvelle-Zélande a opté pour la technique de Sainte-Laguë.

Enfin, la méthode utilisée en Écosse et au pays de Galles est une modification de la technique D'Hondt<sup>24</sup>.

22. Voir André BLAIS et Louis MASSICOTTE, « Electoral Systems », dans Lawrence Leduc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (dir.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres, Sage Publications, 2002, p. 40-69.

23. Il s'agit du Bade-Würtemberg, de la Basse-Saxe, de la Saxe et du Schleswig-Holstein.

24. Dans le présent ouvrage, nous avons imaginé des modalités de la méthode écossaise qui utilisent les techniques de Sainte-Laguë et du plus fort reste. Voir plus loin page 87 ainsi que l'annexe VI.

## Chapitre 4

### Le problème des sièges en surnombre

Comme nous l'avons expliqué au chapitre 3, la méthode allemande comporte en premier lieu une répartition proportionnelle de l'ensemble des sièges à pourvoir (sièges de circonscription et de liste additionnés) en fonction des suffrages exprimés. Au résultat de ce calcul est comparée la répartition des sièges dans les circonscriptions: chaque parti obtient alors un nombre de sièges de liste correspondant à la différence entre le nombre total de sièges auxquels il a droit et le nombre de sièges directs obtenus.

En principe, aucun parti ne devrait obtenir un nombre de sièges directs supérieur au nombre total de sièges auquel il a droit. La chose est cependant possible en théorie, et elle survient effectivement en pratique. En Allemagne, de tels sièges sont appelés *Überhangmandate* (sièges en surnombre). En Nouvelle-Zélande, on parle d'*overhang seats*. La règle appliquée en Allemagne et en Nouvelle-Zélande est que le parti ainsi favorisé conserve de tels sièges, dont la présence a pour effet latéral d'augmenter d'un nombre équivalent, uniquement pour la durée de la législature en cours, le nombre de sièges de liste accordés aux autres partis, et donc l'effectif total de l'assemblée<sup>25</sup>.

#### L'INCIDENCE DES SIÈGES EN SURNOMBRE

Les *Überhang* ne sont pas une rareté. En Allemagne, 11 des 15 élections fédérales tenues depuis 1949 en ont produit, tout comme 42 des 118 élections tenues sous le régime de la proportionnelle personnalisée dans les Länder de 1947 à septembre 2004.

Aucune des trois élections tenues jusqu'ici selon le système MMP en Nouvelle-Zélande n'a occasionné de sièges en surnombre.

Enfin, chacune des deux élections tenues en Écosse et au pays de Galles depuis 1999 a entraîné des dépassements régionaux, qui n'ont cependant pas donné lieu à une augmentation du nombre total de sièges vu le dispositif légal existant. L'ampleur du phénomène est résumée au tableau 8.

Tableau 8

NOMBRE DE DÉPASSEMENTS RÉGIONAUX EN ÉCOSSE ET AU PAYS DE GALLES — ÉLECTIONS DE 1999 ET DE 2003

Parlement	Élection	Nombre de dépassements régionaux	Nombre total de sièges	%
Écosse	1999	8	129	6,2
	2003	9	129	7,0
Pays de Galles	1999	4	60	6,7
	2003	3	60	5,0

#### L'AMPLEUR DE L'AUGMENTATION INDUITE PAR LES SIÈGES EN SURNOMBRE

Les *Überhang*, surtout si leur apparition entraîne la création concomitante de sièges *Ausgleich*, créent la possibilité d'une augmentation parfois très substantielle du nombre global de sièges. Le tableau 9 illustre cette réalité pour les élections au Bundestag et aux parlements des Länder.

Minuscule autrefois au niveau fédéral allemand (5 en 1961, 3 en 1953 et en 1957, 2 en 1949 et en 1983, 1 en 1980 et en 1987, sur un total de moins de 500 sièges), le nombre d'*Überhang* a grimpé depuis l'incorporation des Länder de l'Est: 6 en 1990, 16 en 1994, 13 en 1998 (sur environ 660) et 5 en 2002 (sur 603). L'accroissement de l'effectif légal du Bundestag induit par les sièges en surnombre a été en moyenne inférieur à 1 % et n'a jamais excédé 2,4 %.

En revanche, dans les Länder, la hausse a été nettement plus considérable parce que les lois en vigueur non seulement permettent aux partis de conserver leurs sièges en surnombre, mais prévoient alors en plus la création de sièges supplémentaires compensatoires (*Ausgleich*) en vue de rétablir la proportionnalité globale du résultat. Le nombre total de sièges est passé ainsi de 201 à 237 en Rhénanie du Nord-Westphalie (1990) et de 120 à 155 dans le Bade-Würtemberg en 1996 (augmentation de 29 %). À Berlin, où la création de tels sièges est devenue routinière, ils ont atteint en 1995 le nombre de 56, la Chambre s'accroissant de 150 à 206 députés (hausse record de 37 %).

25. La création de sièges en surnombre a été contestée devant le Tribunal constitutionnel fédéral en 1997, mais sans succès. Voir Michel FROMONT, « République fédérale d'Allemagne: la jurisprudence constitutionnelle en 1996 et 1997 », *Revue du droit public*, n° 2, mars-avril 1999, p. 528-531.



Tableau 9

**AMPLEUR DE L'AUGMENTATION DE LA DÉPUTATION INDUITE PAR LES ÜBERHANG AU NIVEAU FÉDÉRAL AINSI QUE PAR LES ÜBERHANG ET LES AUSGLEICH DANS LES LÄNDER, DE 1947 À 2004**

Augmentation par rapport à l'effectif légal %	Parlement										
	Élections fédérales	Bade-Württemberg	Basse-Saxe	Rhénanie du Nord-Westphalie	Schleswig-Holstein	Berlin	Saxe-Anhalt	Thuringe	Saxe	Brandebourg	Total
00,0-05,0	11	5	2	-	-	3	-	1	1	1	24
05,1-10,0	-	2	3	3	-	3	1	-	-	-	12
10,1-15,0	-	-	1	2	-	1	-	-	-	-	4
15,1-20,0	-	-	1	1	2	1	2	-	-	-	7
20,1-25,0	-	1	-	-	-	2	-	-	-	-	3
25,1-30,0	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2
30,1-35,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
35,1-40,0	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
40,1 ou plus	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Nombre de cas	11	9	7	6	2	12	3	1	1	1	53
Taux moyen d'augmentation	0,8	8,6	7,9	11,9	18,7	13,9	13,9	0,8	3,3	0,8	8,8*
Taux le moins élevé	0,2	0,8	1,3	7,5	18,7	2,2	8,2	0,8	3,3	0,8	0,2
Taux le plus élevé	2,4	29,2	18,1	17,9	18,7	37,3	17,2	0,8	3,3	0,8	37,3

\* Ce pourcentage est pondéré par le nombre de cas dans chaque parlement. Ce n'est pas la moyenne statistique des nombres qui le précèdent sur cette ligne.

## POURQUOI DES SIÈGES SUPPLÉMENTAIRES SURGISSENT-ILS?

Les sièges en surnombre sont traités par la littérature comme un problème mineur et jusqu'à présent ils n'ont pas fait l'objet d'une théorie générale articulée. L'examen fouillé des élections allemandes nous a permis de mettre en évidence les trois principales conditions qui génèrent de tels sièges. Une seule de ces conditions, la première, échappe à l'action du législateur. En revanche, les deux autres facteurs sont d'ordre légal et les choix effectués à ce niveau accroissent ou réduisent la probabilité que surgissent des sièges en surnombre :

1. La probabilité que surgissent des *Überhang* est d'autant plus élevée qu'il existe un écart important (distorsion) lors d'une élection entre le pourcentage de voix remportées par le parti le plus fort et le pourcentage de sièges de *circumscription* qu'il a obtenus. Si un parti obtient tous les sièges de *circumscription* avec seulement 40 % du vote populaire, il y aura presque à coup sûr des sièges en surnombre. Plus les distorsions sont élevées, plus le nombre de sièges compensatoires risque d'être insuffisant pour les corriger et des dépassements seront inévitables.

Il s'agit là d'un facteur conjoncturel essentiellement imprévisible auquel le législateur ne peut rien. Il n'en est pas de même pour les deux facteurs suivants;

2. La probabilité que surgissent des *Überhang* est d'autant plus forte que le ratio entre sièges de *circumscription* et sièges de liste est plus favorable aux premiers qu'aux seconds. En termes plus précis, cette probabilité est plus forte si les sièges de liste représentent 25, 33 ou 40 % du total que s'ils en constituent la moitié ou davantage. Moins il y a de sièges compensatoires, plus la compensation risque d'être incomplète. Le tableau 10, fondé sur les 133 élections allemandes examinées, rappelle un fait mentionné plus haut : la probabilité empirique que surgissent des *Überhang* est de 25 % si le ratio se situe à 50/50 et de 54 % si le ratio s'avère plus favorable aux sièges de *circumscription*;
3. La probabilité que surgissent des *Überhang* est plus élevée si le processus de compensation comporte des subdivisions régionales, et d'autant plus forte que les subdivisions régionales ont en moyenne un petit nombre de sièges. Comme l'indique le tableau 11, cette probabilité est de 28 % en l'absence de toute subdivision territoriale

contre 55 % s'il existe de telles subdivisions. Dans ce dernier cas, la probabilité atteint 44 % si les subdivisions régionales comptent en moyenne 12 sièges ou plus en regard de 92 % si elles en ont 11 ou moins.

En croisant les deux variables précédentes, on obtient au tableau 12 une illustration claire de leur impact.

**Tableau 10**

**ÉLECTIONS OÙ ONT SURGI DES SIÈGES EN SURNOMBRE SELON LE RATIO ENTRE SIÈGES DE CIRCONSCRIPTION ET SIÈGES DE LISTE**

Élections selon le ratio entre sièges de circonscription et sièges de liste	Nombre d'élections où ont surgi des sièges en surnombre	%
Ratio 50/50 (Élections fédérales [depuis 1953] plus 8 Länder)	16 sur 65	24,6
Ratio autre que 50/50 (Élections fédérales [1949] plus 5 Länder)	37 sur 68	54,4
DONT :		
60/40 (Élections fédérales [1949] plus 3 Länder)	24 sur 40	60,0
65/35 (1 Land)	7 sur 15	46,7
75/25 (1 Land)	6 sur 13	46,2
<b>TOTAL</b>	<b>53 sur 133</b>	<b>39,8</b>

**Tableau 11**

**ÉLECTIONS OÙ ONT SURGI DES SIÈGES EN SURNOMBRE SELON QUE LE PARLEMENT COMPORTE OU NON DES SUBDIVISIONS RÉGIONALES**

Parlement avec ou sans subdivisions régionales	Nombre d'élections où ont surgi des sièges en surnombre	%
Parlements sans subdivisions régionales	21 sur 75	28,0
Parlements avec subdivisions régionales (Élections fédérales, Bavière, Berlin, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat) :	32 sur 58	55,2
DONT :		
Parlements où le nombre moyen de sièges dans chaque subdivision régionale est de :		
12 ou plus	20 sur 45	44,4
11 ou moins (Berlin)	12 sur 13	92,3
<b>TOTAL</b>	<b>53 sur 133</b>	<b>39,8</b>

**Tableau 12**

**ÉLECTIONS OÙ ONT SURGI DES SIÈGES EN SURNOMBRE SELON LE RATIO ET L'EXISTENCE DE SUBDIVISIONS RÉGIONALES**

Parlements selon le ratio entre sièges de circonscription et sièges de liste	Élections où ont surgi des sièges en surnombre					
	Sans subdivisions régionales		Avec subdivisions régionales		Toutes les élections	
50/50 (Élections fédérales [depuis 1953] plus 8 Länder)	6 sur 34	17,6 %	10 sur 31	32,3 %	16 sur 65	24,6 %
60/40 (Élections fédérales [1949] plus 3 Länder)	2 sur 13	15,4 %	22 sur 27	81,5 %	24 sur 40	60,0 %
65/35 (1 Land)	7 sur 15	46,7 %	-		7 sur 15	46,7 %
75/25 (1 Land)	6 sur 13	46,2 %	-		6 sur 13	46,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>21 sur 75</b>	<b>28,0 %</b>	<b>32 sur 58</b>	<b>55,2 %</b>	<b>53 sur 133</b>	<b>39,8 %</b>

### **COMMENT RÉGLER LE PROBLÈME DES ÜBERHANG?**

Les lois en vigueur là où existent des systèmes électoraux mixtes compensatoires ne traitent pas cette occurrence de la même façon. Il existe trois solutions à cet égard.

Pour les élections au Bundestag (mais non pour les élections dans les Länder), ainsi qu'en Nouvelle-Zélande, l'obtention par un parti d'un ou de plusieurs sièges de circonscription en surnombre entraîne une augmentation concomitante du nombre total de sièges de liste. Le parti ayant remporté un siège en surnombre obtient ainsi une légère prime en sièges.

Aux yeux d'un proportionnaliste de stricte observance, cette solution est insatisfaisante parce qu'elle pénalise légèrement les partis plus faibles. Aussi tous les Länder, pour l'élection de leurs parlements provinciaux respectifs, prévoient-ils maintenant, en cas d'obtention de sièges en surnombre par un parti, la création de **sièges supplémentaires compensatoires**, appelés *Ausgleichsmandate*, en faveur des autres partis, de façon à annuler complètement la prime majoritaire conférée par les *Überhang* et à rétablir une proportionnalité parfaite. Les modalités peuvent varier, mais le principe est qu'un nombre à peu près égal de sièges compensatoires (de liste, bien sûr) seront attribués aux autres partis.

Ces solutions ont toutes deux pour effet potentiel de faire varier le nombre de sièges d'une élection à l'autre. Les *Überhang* et, s'il y a lieu, les *Ausgleich* sont créés seulement pour la durée d'une législature et disparaissent à l'élection suivante, à moins que ne soient réunies à nouveau les circonstances qui ont entraîné leur création. D'où une troisième solution, que l'on trouve en Écosse et au pays de

Galles: si un parti obtient plus de sièges de circonscription qu'il ne devait obtenir de sièges en tout, il les conserve, mais le nombre de sièges de liste accordés aux autres partis *est réduit d'autant*. Cette solution maintient l'effectif total de l'assemblée au niveau prévu, tout en diminuant la proportionnalité du résultat puisque la prime majoritaire est prélevée à même la représentation des partis les moins forts.

Une métaphore nous permettra d'illustrer le contraste entre la méthode écossaise et les deux précédentes. Supposons une maison conçue pour loger cinq résidents. Une sixième personne s'y présente et doit être accommodée elle aussi. À cette fin, on peut agrandir la maison en construisant une nouvelle pièce, temporaire, pour y loger le nouvel arrivant (méthode allemande). On peut aussi éviter un agrandissement et expulser plutôt l'un des résidents déjà établis pour faire place au nouveau venu (c'est à peu près ce qu'implique la méthode écossaise).

La solution écossaise évite de bouleverser l'équilibre régional lorsque les sièges de liste sont attribués dans les régions. Car si des *Überhang* et des *Ausgleich* sont attribués dans une région mais pas dans les autres, ladite région voit sa part relative du total augmentée: on peut même parler d'une prime à la distorsion puisqu'une région où les distorsions sont fortes a de meilleures chances d'obtenir des sièges en surnombre.

Il faut bien comprendre enfin que **la méthode écossaise n'empêche pas à proprement parler que surviennent des dépassements**. Elle évite simplement qu'un dépassement modifie l'effectif total de l'assemblée, tout en pénalisant les autres partis.

## Chapitre 5

### Les seuils

Instruits par l'expérience de la République de Weimar, les Allemands paraissent avoir été parmi les premiers à imposer un seuil légal et explicite dans le but de freiner l'émiettement de la représentation parlementaire. Le contexte de l'après-guerre et les pressions de l'occupant ont incité certains Länder de la zone britannique à exiger l'obtention d'un nombre minimal de votes pour qu'un parti ait droit à des sièges de liste. Cette technique a été utilisée dès les premières élections au Bundestag en 1949. Depuis, elle s'est répandue dans tous les Länder, le chiffre de 5 % des votes valides s'imposant partout au fil des années<sup>26</sup>.

L'évolution historique des seuils a été un peu touffue. Pour nous en tenir aux élections au Bundestag, mentionnons que le seuil était en 1949 de 5 % des voix dans un Land et qu'il était levé en faveur des partis qui réussissaient à obtenir un siège de circonscription. En 1953, on a exigé 5 % des votes, mais cette fois-ci à l'échelle de tout le pays. Depuis 1956, la barre est de 5 % du vote à l'échelle nationale, levée en faveur des partis obtenant 3 sièges de circonscription (au lieu d'un seul). Par exception, et uniquement lors de l'élection de 1990 consécutive à la réunification, il suffisait à un parti d'obtenir 5 % des votes soit dans le territoire de l'ancienne République fédérale d'Allemagne (RFA), soit dans le territoire de l'ancienne République démocratique allemande (RDA), pour participer à la répartition des sièges de liste dans ce territoire<sup>27</sup>.

Les seuils dérogent peut-être à l'idéal proportionnaliste, mais ils sont passablement courants dans l'univers (*real world*) de la proportionnelle. Un relevé récent permet de constater que, sur 29 pays démocratiques utilisant la proportionnelle au scrutin de liste, pas moins de 19 imposent un seuil quelconque (national ou régional) pour l'obtention de sièges. La Turquie est la plus exigeante (10 %), suivie de la Pologne (7 %). À l'opposé, Israël fixe un seuil de 1,5 % et les Pays-Bas de 0,67 % seulement<sup>28</sup>. Pour sa part, la Nouvelle-Zélande a opté pour un seuil de 5 % à l'échelle nationale, alors qu'aucun seuil légal n'existe en Écosse et au pays de Galles, où le fractionnement du territoire en régions limite de toutes façons les chances des petits partis.

Il est tout à fait possible que le seuil soit manqué, ou franchi, par des marges infimes. En Rhénanie du Nord-Westphalie, les Verts dépassent le seuil par seulement 4 500 voix en 1990; en 1980, le FDP avait échoué par seulement 1 701 voix sur plus de 9 millions de suffrages exprimés. Certains échecs ont pu paraître crève-cœur à ceux qui les ont subis. En 1992, les Verts ratent le seuil au Schleswig-Holstein par seulement 381 voix.

Les effets d'un seuil sont imprévisibles, car on ne peut deviner comment le vote se répartira lors d'élections futures. Le scénario attendu est que les principales victimes du seuil seront de très petits partis recueillant moins de 2 % des sièges. C'est le cas de figure qui s'est réalisé en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, où le nombre total de suffrages recueillis par les partis exclus du Parlement a rarement été très élevé, comme l'illustre le tableau 13.

**Tableau 13**

**POURCENTAGE DES VOTES GLOBALEMENT OBTENUS PAR LES PARTIS EXCLUS DU PARLEMENT À LA SUITE DE L'APPLICATION DES SEUILS**

Élections	% Moyen	% Maximum	% Minimum	Nombre d'élections
Élections au Bundestag (1949-2002)	3,7	8,0	0,4	15
Schleswig-Holstein (1947-2000)	5,6	12,8	1,0	14
Rhénanie du Nord-Westphalie (1947-2000)	3,9	8,7	0,3	13
Rhénanie-Palatinat (1947-2001)	4,3	10,1	0,0	14
Basse-Saxe (1959-2003)	4,9	11,9	0,4	12
Hesse (1946-2003)	3,2	5,1	0,0	16
Bade-Wurtemberg (1952-2001)	3,4	7,3	0,5	13
Bavière (1946-2003)	7,1	12,7	1,3	15
Berlin (1946-2001)	5,0	12,2	0,0	17
Mecklembourg—Basse-Poméranie (1990-2002)	11,6	13,5	10,1	4
Brandebourg (1990-2004)	8,7	14,6	5,6	4
Saxe (1990-2004)	7,5	10,2	5,1	4
Saxe-Anhalt (1990-2002)	7,3	9,6	4,2	4
Thuringe (1990-2004)	10,8	16,4	6,3	3
Nouvelle-Zélande (1996-2002)	6,1	7,5	6,0	3

26. La Basse-Saxe a été le dernier des Länder de l'Ouest à adopter un tel seuil, en 1959.

27. Les Verts ouest-allemands n'ont pas fait cause commune avec leurs homologues de l'Est en 1990 et ont dû s'en mordre les doigts, puisque seuls ces derniers ont réussi à franchir la barre des 5 % dans leur territoire et à obtenir des sièges.

28. André BLAIS et Louis MASSICOTTE, *op. cit.*, p. 51-53.

On observe des variations intéressantes: 3,7 points en moyenne aux élections fédérales, 3,2 points en Hesse, mais 11,6 dans le Mecklembourg. Le maximum historique de 16,4 points a été enregistré en Thuringe. En Nouvelle-Zélande, la moyenne s'élève à 6,1 points.

Transposée dans d'autres sociétés la même règle s'est révélée dans certains cas redoutable, au point de faire douter du caractère proportionnel du système. Ainsi, les suffrages exprimés en faveur de partis exclus du Parlement en raison d'un seuil de 5 % ont totalisé environ 20 % du vote aux élections tchécoslovaques de 1990, et ils ont atteint le taux énorme de 49,5 % aux élections russes de 1995. En Turquie, le seuil de 10 % a exclu en 2002 tous les partis du Parlement, sauf deux, le premier remportant donc 65,6 % des sièges avec seulement 34,2 % du vote.

On ne connaît guère de seuil qui ait reçu l'approbation enthousiaste des partis qu'il pénalise. Les grands partis les favorisent dans le but de préserver leur avantage, et nombre de citoyens et d'analystes les acceptent parce qu'ils craignent que l'émiettement partisan ne rende le Parlement ingouvernable. Les seuils n'écartent pas nécessairement les partis tenus pour « extrémistes » par leurs adversaires, comme le Parti national-démocrate (NPD) allemand aux élections saxonnes de 2004. Ils peuvent exclure des formations modérées mais faibles: le FDP a glissé plusieurs fois sous la barre des 5 % aux élections régionales. Enfin, les seuils ne condamnent pas nécessairement à mort les formations qu'ils privent temporairement de représentation. Les Verts (au moins ceux des Länder de l'Ouest) ont été exclus du Bundestag en 1990, mais ils y sont revenus quatre ans plus tard et participent depuis 1998 à la coalition au pouvoir<sup>29</sup>.

La loi électorale fédérale allemande prévoit que le seuil de 5 % est levé en faveur d'un parti qui obtient au moins 3 sièges directs (sur les 299 à pourvoir). Cette échappatoire a profité au PDS durant les années 90, mais pas en 2002 (seulement

2 circonscriptions remportées). Pour sa part, la Nouvelle-Zélande a également prévu la levée du seuil en faveur d'un parti qui aurait par ailleurs réussi à faire élire un député de circonscription, disposition qui a profité au New Zealand First Party en 1999 et à la Progressive Coalition en 2002. Cette modalité existe dans quatre Länder<sup>30</sup>. Elle favorise la conclusion d'accords entre grands et petits partis idéologiquement voisins. Si l'obtention d'un siège de circonscription permet à un petit parti d'échapper au couperet du 5 %, un grand parti peut choisir de ne pas présenter de candidat dans une circonscription et y inviter ses partisans à appuyer le candidat local présenté par un petit parti, assurant la victoire de ce candidat et l'obtention par son parti de sièges de liste. De tels échanges de bons procédés étaient courants durant les années 50 entre la CDU et le Deutsche Partei (DP). Ce genre de pacte a cependant des conséquences ambiguës pour le petit parti: il lui permet d'accéder au Parlement, mais risque d'en faire l'otage du grand parti pendant la législature. Cette pratique a pavé la voie à l'absorption du DP par la CDU en 1960.

Tout seuil est susceptible d'être contesté devant les tribunaux par les petites formations qu'il dessert, et l'issue d'éventuels recours judiciaires est incertaine. Au Schleswig-Holstein, un seuil de 7,5 % adopté en 1951 a été déclaré inconstitutionnel par le Tribunal constitutionnel fédéral l'année suivante<sup>31</sup> au motif qu'un niveau d'exclusion aussi élevé empêcherait toute représentation distincte de la minorité danoise. Le parlement local a décidé peu après de revenir au seuil de 5 %, tout en spécifiant plus tard que celui-ci ne serait pas applicable au parti représentant la minorité danoise. Cette décision judiciaire n'est peut-être pas étrangère au fait que la Bavière, qui imposait à l'origine un seuil de 10 % à l'échelle des régions, a battu en retraite en 1973 et opté pour un seuil de 5 % applicable au Land dans son ensemble. En Allemagne, des seuils de 5 % en vigueur aux élections municipales ont été annulés par les tribunaux au cours des dernières années.

29. L'expérience des Länder est encore plus révélatrice. Le FDP a été éliminé à un moment ou l'autre des parlements de tous les Länder, sauf en Bade-Wurtemberg, mais, en octobre 2004, il était représenté dans dix d'entre eux.

30. Les quatre Länder sont: Berlin, Brandebourg, Saxe et Schleswig-Holstein. Ils prévoient la levée du seuil des 5 % en faveur d'un parti qui remporte une circonscription (2 circonscriptions en Saxe).

31. Donald P. KOMMERS, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, Duke University Press, 1989, p. 186.

## SECTION II

---

### LE CHOIX DES ÉLECTEURS

Nous envisageons dans cette partie la formule proposée du point de vue des électeurs. La problématique centrale est la suivante : quel(s) type(s) de choix les électeurs seront-ils appelés à exprimer sur leur(s) bulletin(s) de vote? Deux dilemmes doivent être tranchés dans cet ordre de préoccupation.

Il faut d'abord déterminer si les électeurs disposeront **d'un vote ou de deux votes**. De façon plus précise, l'électeur déposera-t-il un seul vote, exprimé en faveur d'un candidat de circonscription, et ultérieurement compté comme un vote en faveur du parti politique auquel appartient ce candidat aux fins de la répartition des sièges compensatoires ou, à cette dernière fin, l'électeur aura-t-il la possibilité non seulement de voter pour un candidat de circonscription mais également d'exprimer un vote distinct en faveur d'un parti politique?

Au cas où la seconde option serait retenue, il importe également de décider si le vote exprimé en faveur d'un parti politique comportera ou non la possibilité pour l'électeur de formuler une ou plusieurs **préférences** en faveur de certains candidats figurant sur la liste, ce qui entraînerait une altération de l'ordre d'inscription des candidats sur la liste, augmentant la chance de certains d'être élus et entraînant la rétrogradation des autres.

À l'heure actuelle, on ne dispose pas de bons repères empiriques au Québec pour évaluer l'impact prévisible de ces deux modalités. Il faut, par conséquent, s'en remettre exclusivement en ce domaine à l'expérience étrangère.

Ces deux questions sont abordées successivement dans les chapitres qui suivent.

## Chapitre 6

### Un vote ou deux votes?

Un système mixte compensatoire peut fonctionner avec un seul vote, exprimé en faveur d'un candidat dans une circonscription, réputé être exprimé également en faveur du parti auquel appartient ce candidat. Un auteur emploie l'expression « vote fusionné » (*fused vote*) pour désigner ce double usage du vote de circonscription<sup>32</sup>. L'attribution des sièges compensatoires est alors effectuée tout simplement sur la base du total des voix exprimées en faveur des candidats de chaque parti.

Il est également possible de donner à chaque électeur deux votes : le premier est exprimé pour l'un des candidats en lice dans la circonscription; le second, en faveur d'une liste de parti. Le premier vote sert à répartir les sièges de circonscription, tandis que le second permet de déterminer la répartition globale des sièges entre les partis<sup>33</sup>. L'électeur pourra, par exemple, appuyer le parti de son choix sans pour autant avaliser un individu qui lui paraît insatisfaisant pour représenter de façon appropriée sa circonscription.

#### L'IMPORTANCE RESPECTIVE DES DEUX VOTES

Lorsque l'électeur dispose de deux votes, le vote de circonscription n'a d'effet que dans le territoire où il est exprimé<sup>34</sup>. La totalisation au niveau national des votes de circonscription remportés par les candidats d'un parti constitue tout au plus une statistique intéressante. Les répertoires de données politiques l'omettent d'ailleurs fréquemment et ne retiennent comme indicateur de la popularité des partis que la proportion des votes de parti remportés par ceux-ci, ce qui constitue un choix très défendable en cas de manque d'espace. En retour, le nombre de votes de parti exprimés dans une circonscription constitue lui aussi à ce niveau tout au plus une statistique intéressante, qui permet par exemple à un candidat de circonscription de mesurer par comparaison des deux chiffres sa popularité personnelle (ou son impopularité...). Le contraste entre les deux séries statistiques au sein d'une même circonscription est parfois cité par les analystes comme preuve de la popularité ou de la notoriété d'un politicien<sup>35</sup>.

#### LA STRUCTURE DU BULLETIN DE VOTE

Le bulletin de vote exprimé uniquement en faveur d'un candidat, à en juger par le spécimen du bulletin utilisé en Rhénanie du Nord-Westphalie, comporte trois colonnes : dans la première est inscrit le nom du candidat de chaque parti dans la circonscription; dans la deuxième figurent le nom du parti de ce candidat et les trois premiers noms sur la liste de ce parti; la troisième colonne comporte le cercle dans lequel l'électeur doit inscrire son choix.

Lorsque l'électeur dispose de deux votes, en règle générale, les deux votes sont physiquement exprimés sur un même bulletin : dans la colonne de gauche sont énumérés les candidats en lice dans la circonscription (un vote); dans celle de droite apparaissent les partis en lice (un vote). C'est la raison pour laquelle on en est venu à appeler « premier vote » le vote de circonscription et « second vote » le vote de parti. Partis et candidats sont rangés dans un ordre prédéterminé, et les deux colonnes sont agencées de façon que se trouvent côte à côte le nom du candidat d'un parti dans la circonscription à gauche et les premiers noms sur la liste du même parti à droite. Au niveau fédéral et dans cinq Länder (Basse-Saxe, Mecklembourg—Basse-Poméranie, Rhénanie—Palatinat, Schleswig-Holstein et Thuringe), la colonne de gauche est imprimée en noir, celle de droite en bleu ou en vert, ce qui peut avoir pour effet de suggérer (erronément) que le vote de parti a moins d'importance. La présentation visuelle du bulletin de vote fédéral a été modifiée depuis 1953 de façon à indiquer plus clairement où doivent être inscrits les choix<sup>36</sup>.

De son côté, la Nouvelle-Zélande a opté pour deux votes sur un seul bulletin, mais elle a inversé l'ordre d'apparition des deux colonnes, les partis étant énumérés dans la colonne de gauche, dans le but de souligner visuellement l'importance supérieure du vote de parti.

La Bavière, Berlin et l'Écosse, pour leur part, utilisent deux bulletins de vote distincts.

32. Giovanni CAPOCCIA, « The Political Consequences of Electoral Laws: The West German System at Fifty », *West European Politics*, vol. 25, n° 3, 2002, p. 173.

33. Par exception, en Bavière, l'attribution aux partis des sièges de liste est effectuée sur la base de totaux (*Gesamtstimmen*) constitués pour chaque parti du total des votes exprimés en faveur de ses candidats de circonscription et des votes exprimés en faveur de ses candidats sur ses listes (ainsi, on additionne pour chaque parti ses premières et ses secondes voix). Cette particularité s'explique par le fait qu'en Bavière le second vote est exprimé non en faveur d'un parti mais en faveur d'un individu figurant sur la liste d'un parti (voir le chapitre 7).

34. Ce n'est pas le cas en Bavière, où les votes exprimés en faveur d'un candidat de circonscription, ajoutés aux votes de préférence exprimés en faveur du même individu dans les autres circonscriptions, contribuent à déterminer l'ordre d'élection des candidats sur la liste du même parti.

35. En 1957, le professeur Carlo Schmid a été élu dans la circonscription de Mannheim par 3 000 voix de majorité, alors qu'au chapitre du second vote le parti adverse menait par 4 700 voix. Cet exemple est tiré d'Alfred GROSSER, *L'Allemagne de notre temps 1945-1970*, Paris, Fayard, 1970, p. 251. Pour des exemples plus récents, voir Rudolf HRBEK, « Le système électoral de la République fédérale d'Allemagne », *Pouvoirs*, n° 32, 1985, p. 79-80.

36. Le bulletin de vote utilisé en 1953 est reproduit dans l'article de James K. POLLOCK, « The West German Electoral Law of 1953 », *American Political Science Review*, vol. 49, n° 1, 1955, p. 108. Le bulletin utilisé aujourd'hui constitue l'annexe 26 du règlement électoral fédéral (*Bundeswahlordnung*) : voir DER BUNDESWAHLLEITER, *Rechtsgrundlagen für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag*, février 2002, p. 203.

## LA TERMINOLOGIE

La terminologie officielle désignant les deux votes varie d'un endroit à l'autre, ce qui trahit une absence de consensus quant à la dénomination parfaite. Pour les élections au Bundestag, on emploie les expressions « premier vote » (*Erststimme*) pour désigner le vote de circonscription et « second vote » (*Zweitstimme*) pour le vote en faveur d'une liste. Cette terminologie est critiquée, certains lui reprochant de désigner implicitement (et inexac-tement) le vote de circonscription comme le plus important des deux, mais elle est suivie dans les Länder de Berlin, de Basse-Saxe, de Brandebourg, de Mecklembourg—Basse-Poméranie et de Schleswig-Holstein. Cela a l'avantage de réduire le risque de confusion chez les électeurs dans un pays fédéral. Dans trois Länder (Hesse, Rhénanie-Palatinat et Thuringe), on parle plutôt respective-ment de « vote de circonscription » (*Wahlkreisstimme*) et de « vote de Land » (*Landesstimme*). La Saxe préfère les termes « vote direct » (*Direktstimme*) et « vote de liste » (*Listenstimme*), alors qu'en Saxe-Anhalt il est question de « vote pour une personne » (*Personenstimme*) et de « vote pour un parti » (*Parteienstimme*). Il n'existe pas d'appella-tion simple en Bavière, où la loi parle de « voix pour l'élection d'un député de circonscription » (*Stimme für die Wahl eines Stimmkreisabgeordneten*) et de « voix pour l'élection d'un député de circons-cription électorale régionale » (*Stimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten*). Explicites mais lourds, ces termes sont remplacés dans le vocabulaire officiel courant par *Erststimme* et *Zweitstimme* (à l'instar du niveau fédéral) ou encore par « vote de circonscription locale » (*Stimmkreisstimme*) et « vote de circonscription électorale régionale » (*Wahlkreisstimme*).

La même incertitude terminologique règne dans les sociétés anglophones qui ont adopté le modèle allemand. En Nouvelle-Zélande, on emploie l'expression *electorate vote* pour désigner le vote de circonscription (les circonscriptions étant appelées là-bas *electorates*), et celle de *party vote* pour le vote de liste. En Écosse et au pays de Galles, le vote de circonscription est un *constituency vote*, alors que le vote de liste est appelé *regional vote* dans le premier cas, et *electoral region vote* dans le second<sup>37</sup>.

## LA POPULARITÉ DES DEUX OPTIONS

La très grande majorité des systèmes mixtes com-pensatoires existants prévoient maintenant deux votes. Font exception deux des plus gros Länder de l'Allemagne fédérale, soit la Rhénanie du Nord-Westphalie et le Bade-Württemberg<sup>38</sup>.

L'évolution historique indique un net mouvement en faveur de deux votes. Les systèmes de propor-tionnelle personnalisée initialement utilisés en Allemagne ne prévoyaient qu'un vote de circons-cription. Tel a été le cas lors des premières élections aux parlements de Rhénanie du Nord-Westphalie et de Basse-Saxe en 1947 de même qu'au Bundestag en 1949. Lorsque la proportionnelle personnalisée a été instaurée successivement au Schleswig-Holstein (1951), en Hesse (1954) et à Berlin-Ouest (1958), la loi ne prévoyait qu'un vote de circons-cription.

Le mouvement vers le double vote s'est amorcé en Bavière en 1949 : on voulait donner aux électeurs la possibilité non seulement d'élire un député de circonscription, mais aussi d'exprimer une préférence en faveur de l'un des candidats de la liste du parti pour laquelle ils votaient. La Bavière demeure encore de nos jours seule à prévoir une telle préférence.

Ces préoccupations étaient absentes de l'esprit du législateur fédéral lorsqu'a été introduit le second vote en 1953 pour les élections au Bundestag, puisque aucune préférence individuelle n'est possi-ble. Les raisons qui ont motivé cette innovation ne sont pas très claires. Selon un auteur allemand, l'introduction du second vote a beaucoup à voir avec une pratique courante durant les années 50 (de nos jours disparue) lors des premières élections ouest-allemandes, soit la conclusion d'alliances locales entre la CDU et certains petits partis de droite<sup>39</sup>.

Par la suite, le second vote a été introduit dans différents Länder qui ne le prévoyaient pas initialement. Cela s'est fait successivement à Berlin-Ouest (1979), en Basse-Saxe (1988), en Hesse (1991) et au Schleswig-Holstein (2000). En Rhénanie-Palatinat (1991), tout comme en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles, le second vote s'est imposé d'emblée<sup>40</sup>.

37. Au Mexique, on distingue les deux votes selon l'entité en faveur de laquelle ils sont exprimés : pour un parti politique (*votos emitidos en favor de uno partido político*) ou pour un candidat (*votos emitidos en favor de uno candidato*). La Bolivie a une terminologie particulière tenant au fait que le vote de parti compte deux fois : une fois pour le calcul du nombre de sièges revenant à ce parti et une fois pour le candidat à la présidence présenté par ce parti. C'est la raison pour laquelle le vote de parti est appelé *voto acumulativo*, alors que le vote pour un député de circonscription est désigné par l'expression *voto selectivo*.

38. Curieusement, les électeurs italiens disposent d'un seul vote pour l'élection des sénateurs, mais de deux lorsqu'il s'agit d'élire les députés, bien que les systèmes utilisés pour les deux chambres soient du même type.

39. Eckhard JESSE, « The West German Electoral System: The Case for Reform, 1949-1987 », *West European Politics*, vol. 16, 1987, p. 445. Pour plus de détails sur les alliances conclues en 1953, voir James K. POLLOCK, *loc. cit.*, note 36, p. 115-119.

40. Cela a également été le cas au Venezuela et en Bolivie. Au Mexique, le second vote n'a été introduit qu'en 1977.



## QUELQUES GÉNÉRALISATIONS EMPIRIQUES

Retenons que le second vote existe dans la très grande majorité des cas. Que peut-on apprendre de plus des expériences étrangères en ce domaine?

Premièrement, **l'existence d'un second vote simplifie la tâche des petites formations politiques.** Si la répartition des sièges s'effectue sur la base des votes exprimés en faveur des candidats de circonscription, les partis sont contraints de présenter des candidats dans *toutes* les circonscriptions s'ils veulent faire le plein de leur vote potentiel. La chose ne présente en général aucune difficulté pour les partis importants. Pour de petites formations, et surtout pour les très petites, il peut se révéler difficile de recruter des candidats, même symboliques, en nombre suffisant, surtout si un cautionnement ou de nombreuses signatures doivent appuyer les candidatures. Par contre, si l'électeur dispose d'un second vote destiné à être exprimé en faveur d'une liste, une petite formation peut présenter une liste comportant seulement quelques noms, et ne présenter dans les circonscriptions que très peu de candidats, voire aucun, puisque ceux-ci n'ont rigoureusement aucune chance d'être élus à ce niveau. Chaque électeur, où qu'il réside, aura la possibilité d'exprimer son soutien à ce parti par l'entremise du vote de liste, le plus important. On peut même soutenir qu'il est beaucoup plus rationnel dans ces conditions pour un très petit parti de se borner à présenter une liste et de boycotter les luttes individuelles dans les circonscriptions<sup>41</sup>.

Le second vote est donc une aubaine pour les petits partis parce qu'il leur permet de faire le plein de leur vote à moindres frais. Ce facteur a pu contribuer à son introduction dans les Länder à compter des années 70 : dans chaque cas, le parti au pouvoir a dû faire cette concession au petit parti avec lequel il gouvernait en coalition au moment où la décision a été prise.

Deuxièmement, **il est difficile d'anticiper le nombre d'électeurs qui partageront leurs allégeances et de prévoir les conséquences à venir sur les rapports de force partisans.** Il est théoriquement possible que presque tous les électeurs votent à la fois pour le candidat d'un parti et pour la liste présentée par le même parti. Il se peut également qu'un nombre élevé d'électeurs appuient la liste d'un

parti tout en votant pour un candidat de circonscription affilié à un parti différent (*split voting*). Dans ce dernier cas de figure, les allégeances partagées de plusieurs électeurs pourraient tendre à s'annuler réciproquement et ne produire, par conséquent, que de faibles différences entre les scores des partis au chapitre des premières et des secondes voix. Les deux scores pourraient également différer de façon non négligeable.

À en juger par les expériences étrangères à cet égard, **tous ces scénarios sont plausibles.** On a observé initialement des différences relativement minimes entre la répartition des premières et des secondes voix durant les élections fédérales allemandes tenues à compter de 1953, et il valait alors la peine de se demander si le second vote était réellement indispensable. À compter des années 70, cependant, les électeurs se sont mis à fractionner leurs allégeances en plus grand nombre. Les bulletins marqués au nom d'un candidat et d'un parti différents (*split ballots*) ont atteint aux élections fédérales quelque 20 % du total en 1998 et 22 % en 2002<sup>42</sup>.

Dans les sociétés où la proportionnelle personnalisée a été subséquemment introduite, les électeurs semblent avoir pris goût au *split voting* beaucoup plus rapidement. Lors des premières élections tenues en Écosse et au pays de Galles (1999), les chiffres correspondants se sont respectivement élevés à 21 % et à 19 %. En 2003, 28 % des Écossais et 17 % des Gallois ont divisé leur allégeances. En Nouvelle-Zélande, le phénomène a pris une ampleur exceptionnelle, avec 37 % de *split ballots* à l'élection de 1996, 35 % à celle de 1999 et 39 % à celle de 2002<sup>43</sup>.

La montée constante du *split voting* dans l'Allemagne d'après-guerre et sa popularité immédiate dans les sociétés où cette possibilité a été offerte aux électeurs plus tardivement résultent probablement de la baisse de la ferveur partisane, en particulier chez les générations montantes.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les allégeances conflictuelles, même si elles sont le lot d'un nombre élevé d'électeurs, tendent à s'annuler mutuellement. Par conséquent, la différence nette entre les deux scores d'un même parti n'est généralement pas très grande. Il est fort rare qu'elle dépasse 4 points de pourcentage,

41. Tel a été le choix par exemple des Verts écossais en 2003, des communistes orthodoxes italiens en 2001 et du parti extrémiste de droite DVU dans le Land de Saxe-Anhalt en 1998.

42. Voir le graphique dans Richard HILMER et Nicolas SCHLEYER, « Stimmensplitting bei der Bundestagswahl 1998 », dans Jan Van Deth, Hans Rattinger et Edeltraud Roller, *Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit*, Opladen, Leske & Budrich, 2000, p. 174. Pour 2002, nos calculs personnels ont été faits sur la base du rapport officiel sur les élections. Détail intéressant, la propension à partager les allégeances augmente avec la scolarité et décroît avec l'âge.

43. R.J. JOHNSTON et C.J. PATTIE, « Campaigning and Split-ticket Voting in New Electoral Systems: The First MMP Elections in New Zealand, Scotland and Wales », *Electoral Studies*, vol. 21, 2002, p. 583-600; Jack VOWLES, « What Happened at the 1999 Election? », dans Jack Vowles et autres, *Proportional Representation on Trial. The 1999 New Zealand General Election and the Fate of MMP*, Auckland, Auckland University Press, 2002; p. 83-98; NEW ZEALAND ELECTORAL OFFICE, tableau disponible sur le Web : [www.electionresults.govt.nz/splitvotes/SummaryofVotesSplitting.html](http://www.electionresults.govt.nz/splitvotes/SummaryofVotesSplitting.html), (9 juin 2004).

et l'écart de 9,6 points entre les deux scores du National Party néo-zélandais aux élections de 2002 est tout à fait exceptionnel.

Troisièmement, lorsque l'électeur dispose de deux votes, **les grands partis font en général mieux au chapitre des premières voix que des secondes, et l'inverse est vrai pour les petits partis.** Deux élections provinciales allemandes relativement récentes (février 2003) illustrent bien cette tendance. En Basse-Saxe, la CDU a recueilli 48,3 % des votes de parti (secondes voix) mais 52,2 % des voix exprimées dans les circonscriptions (premières voix)<sup>44</sup>. En Hesse, la CDU a obtenu 48,8 % du vote de liste, mais 52,0 % dans les circonscriptions. L'inverse est vrai pour les petits partis. En Basse-Saxe, par exemple, le FDP a recueilli 8,1 % des votes de parti contre 4,4 % des votes de circonscription.

Le tableau 14 confirme cette réalité. Nous avons inventorié 61 élections fédérales ou provinciales tenues en Allemagne (Bavière exceptée), en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles et nous avons comparé, là où les électeurs disposaient de deux voix, la performance globale des grands partis au chapitre des votes de circonscription et des votes de parti à chaque élection. *Dans 80 % des cas, les grands partis obtiennent un meilleur score pour les circonscriptions que pour la liste.* Les exceptions à cette tendance sont localisées (19 sur 25 proviennent des Länder de l'Est), mais, même parmi ces derniers, le premier vote est généralement plus favorable aux grands

partis que le second<sup>45</sup>. Autre constat, les écarts tendent à s'accroître dans le temps. Aux élections fédérales allemandes de 2002, l'écart entre les premières et les secondes voix était de 2,6 points de pourcentage pour la CDU/CSU et de 3,4 points pour le SPD, alors qu'en 1957 les chiffres correspondants étaient respectivement de 0,1 et de 0,2 point.

Cet écart est attribuable en bonne partie au fait que les petits partis ne présentent généralement pas de candidats dans toutes les circonscriptions, ou même n'en présentent aucun à ce niveau. Rien ne permet par conséquent de dire avec certitude que, si les électeurs avaient eu un seul vote, sa distribution aurait été identique à la proportion de votes de circonscription effectivement remportés par chaque parti : les petits partis auraient tout simplement présenté des candidats dans un plus grand nombre de circonscriptions et probablement réalisé une performance voisine de celle qu'ils ont obtenue au vote de liste.

Quatrièmement, **l'existence d'un second vote est associée à des taux plus élevés de bulletins rejetés.** On peut imaginer, par exemple, des électeurs accordant erronément leurs deux votes à des candidats de circonscription différents, ou encore à deux listes de parti différentes, ce qui entraîne l'annulation du bulletin. L'expérience suggère que cette crainte n'est pas totalement infondée, car le double vote a nettement tendance à produire un taux de bulletins rejetés supérieur à celui que génère le vote unique.

**Tableau 14**

**COMPARAISON DES VOTES DE CIRCONSCRIPTION ET DES VOTES DE LISTE REMPORÉS PAR LES GRANDS PARTIS LORSQUE L'ÉLECTEUR DISPOSE DE DEUX VOTES**

Élections	Votes de circonscription			Nombre de cas
	> Votes de parti	< Votes de parti	À égalité	
Bundestag (1953-2002)	36	1	5	42
Länder de l'Ouest (1979-2003)	41	3	0	44
Länder de l'Est (1990-2002)	40	19	1	60
Nouvelle-Zélande (1996-2002)	6	0	0	6
Écosse (1999-2003)	8	0	0	8
Pays de Galles (1999-2003)	6	2	0	8
<b>TOTAL</b>	<b>137</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>168</b>
%	81,5	14,9	3,6	100,0

44. Comme c'est le premier chiffre qui compte pour la répartition des sièges, le parti a manqué de peu la majorité au Landtag.

45. En Bavière, la CSU fait toujours un peu mieux au chapitre des secondes voix que des premières, alors que l'inverse est toujours vrai pour le SPD. Le second vote en Bavière a un sens différent, puisqu'il est exprimé en faveur d'un candidat particulier sur une liste, et non en faveur de la liste en bloc. Même si l'on ajoute les données bavaroises, l'avantage relatif des grands partis au chapitre des votes de circonscription reste évident.

Tableau 15

## VOTES REJETÉS EN POURCENTAGE DES VOTES DÉPOSÉS AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES ALLEMANDES LES PLUS RÉCENTES

Élections où l'électeur a un seul vote		Élections où l'électeur a deux votes		
Proportionnelle personnalisée		Proportionnelle personnalisée	Rejet %	
			1 <sup>er</sup> vote	2 <sup>e</sup> vote
Bade-Wurtemberg (2001)	1,00	Élections fédérales (2002)	1,50	1,20
		Basse-Saxe (2003)	1,50	1,30
Rhénanie du Nord-Westphalie (2000)	1,00	Bavière (2003)	1,20	1,90
		Berlin (2001)	2,00	1,30
<b>Proportionnelle classique</b>		Brandebourg (2004)	2,90	2,10
		Hesse (2003)	3,00	2,30
Bremen (2003)	1,20	Mecklembourg—Basse-Poméranie (2002)	2,80	2,40
		Rhénanie-Palatinat (2001)	3,30	2,50
Hambourg (2004)	0,80	Saxe (2004)	3,10	1,80
		Saxe-Anhalt (2002)	2,80	2,50
Sarre (2004)	2,50	Schleswig-Holstein (2000)	2,30	1,40
		Thuringe (2004)	5,10	4,10
<b>Moyenne</b>	<b>1,30 %</b>	<b>Moyenne</b>	<b>2,62</b>	<b>2,07</b>

Pour illustrer cette relation, observons d'abord, au tableau 15, le pourcentage de bulletins rejetés lors des plus récentes élections fédérales et provinciales allemandes.

Ce tableau suggère que le taux de rejet des bulletins de vote est en gros deux fois plus élevé là où l'électeur dispose de deux votes. Cependant, il faut pousser l'analyse plus loin, car il n'est pas impossible que les électeurs de certains territoires aient une propension plus forte à déposer des bulletins rejetés que ceux qui vivent ailleurs. En fait, aux élections fédérales, les votes invalides tendent à être plus fréquents dans les Länder de l'Est qu'ailleurs. On peut heureusement contrôler ce facteur en comparant, là où la chose est possible,

pour un territoire donné, le taux de bulletins rejetés aux élections fédérales depuis 1953 (lors desquelles l'électeur dispose de deux votes) avec le taux correspondant pour les élections provinciales dans les Länder à l'époque où un seul vote était utilisé. Comme l'indique le tableau 16, **les taux d'annulation sont systématiquement plus élevés avec deux votes qu'avec un seul**. Par exemple, dans le Land de Basse-Saxe, le taux moyen de bulletins rejetés s'est élevé, de 1954 à 1986, aux élections provinciales (vote unique) à seulement 0,9 % contre 1,9 % (premières voix) et 1,8 % (secondes voix) aux élections fédérales, de 1953 à 1987.

Tableau 16

## COMPARAISON DES TAUX DE REJET DES BULLETINS DE VOTE SELON QUE L'ÉLECTEUR DISPOSE D'UN VOTE (ÉLECTIONS PROVINCIALES) OU DE DEUX VOTES (ÉLECTIONS FÉDÉRALES)

Land	Moyenne des élections provinciales (un vote)		Moyenne des élections fédérales (deux votes)		
	Années	Rejet %	Années	Rejet %	
				1 <sup>er</sup> vote	2 <sup>e</sup> vote
Schleswig-Holstein	1954-1996	0,90	1953-1994	1,60	1,69
Hesse	1954-1987	1,26	1953-1987	2,15	2,29
Basse-Saxe	1955-1986	0,94	1953-1987	1,94	1,79
Rhénanie-Palatinat	1955-1987	1,59	1953-1987	2,53	2,24
Rhénanie du Nord-Westphalie	1954-2000	1,01	1953-2002	1,73	1,48
Bade-Württemberg	1952-2001	1,56	1953-2002	2,10	2,10
Bremen	1955-2003	0,96	1953-2002	1,51	1,64
Hambourg	1953-2004	1,15	1953-2002	1,28	1,14
Sarre	1955-2004	2,03	1957-2002	2,91	2,85

Tableau 17

## COMPARAISON DES TAUX DE REJET DES BULLETINS DE VOTE AVANT ET APRÈS L'INTRODUCTION DU SECOND VOTE

Land	Moyenne des cinq élections précédant l'introduction du second vote		Moyenne des élections postérieures (deux votes)		
	Années	Rejet %	Années	Rejet %	
				1 <sup>er</sup> vote	2 <sup>e</sup> vote
Schleswig-Holstein	1983-1996	0,70	2000	2,33	1,37
Berlin	1958-1975	1,18	1979-2001	2,36	1,47
Hesse	1974-1987	0,92	1991-2003	2,47	2,00
Basse-Saxe	1970-1986	0,68	1990-2003	1,68	1,35
Rhénanie-Palatinat	1971-1987	1,16	1991-2001	2,97	2,23

La troisième vérification possible consiste à comparer, pour un même territoire, les taux d'annulation *avant* et *après* l'introduction du second vote. Aux élections fédérales, les électeurs disposaient d'un seul bulletin de vote en 1949 et les votes rejetés comptaient pour 3,1 % du total. Avec deux votes, le taux correspondant s'est élevé en 1953 à 3,4 % (vote de circonscription) et à 3,3 % (vote de liste). La même comparaison est possible pour les élections provinciales dans les Länder suivants : Schleswig-Holstein, Berlin, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat. Le tableau 17 compare les taux moyens d'annulation lors des *cinq* élections précédant l'introduction du second vote et les

taux moyens enregistrés subséquentment. À noter que les taux enregistrés après l'introduction du second vote sont presque deux fois plus élevés.

Il semble que cette tendance ne soit pas propre à l'Allemagne. En Nouvelle-Zélande, on a enregistré un taux d'annulation moyen de 0,53 % lors des cinq dernières élections tenues au scrutin majoritaire pur, bien entendu avec un seul vote, alors que, lors des trois élections tenues depuis l'introduction du système MMP, ce taux a grimpé à 0,59 % pour les votes de parti et à 1,34 % pour les votes de circonscription. Les données sur les bulletins rejetés en Écosse et au pays de Galles vont dans le même sens<sup>46</sup>.

46. Pour l'Écosse : on a enregistré un taux d'annulation de 0,29 % aux élections de 2001 au Parlement de Westminster (un seul vote) contre 0,39 % aux élections écossaises de 1999 et 0,82 % à celles de 2003. Au pays de Galles, les chiffres correspondants s'élevaient à 0,56 % (Westminster, 2001) et à 1,37 % (élections galloises de 2003). Voir *Changed Voting Changed Politics. Lessons of Britain's Experience of PR since 1997. Final Report of the Independent Commission to Review Britain's Experience of PR Voting Systems*, Londres, The Constitution Unit, avril 2003, p. 46.

Cinquièmement, **les deux votes ouvrent la porte à des trocs entre partis**, les petits « échangeant » par exemple des votes de circonscription, alors que leurs plus gros partenaires leur rendent la pareille quant aux votes de parti, ce qui leur permet de surmonter la barre des 5 % et de participer à la répartition des sièges de liste. Si un grand parti traîne légèrement de l'arrière dans les sondages derrière son principal concurrent, tout en projetant de s'allier après l'élection avec un petit parti aux idées voisines, il devient alors avantageux pour lui que le petit parti obtienne au moins 5 % des secondes voix et siège au Parlement. Lorsque cette dernière éventualité paraît incertaine, des électeurs favorables au grand parti peuvent être tentés de donner leur second vote au petit parti, et il y aura sans doute dans ses rangs assez d'électeurs suffisamment sophistiqués pour calibrer leurs choix en ce sens. Mieux vaut après tout un parlement de trois partis où l'on est le partenaire dominant dans la coalition gagnante qu'un parlement à deux partis où l'on siège dans l'opposition! C'est un tel calcul qui explique que, à compter des années 70, on a vu un certain nombre d'électeurs appuyer le SPD dans leur circonscription et donner leur seconde voix au FDP<sup>47</sup>. Après le renversement des alliances parlementaires survenu en 1982, un certain nombre de partisans de la CDU/CSU ont fait de même. On a observé récemment le même comportement chez les électeurs du SPD, au profit des Verts. Un tel partage d'allégeances permet aux électeurs d'indiquer leurs préférences quant aux futures coalitions gouvernementales.

Un des auteurs qui ont exploré cette question en Allemagne a critiqué sévèrement de telles pratiques et prôné le retour au vote unique<sup>48</sup>. À en juger par le nombre de Länder qui ont introduit un second vote depuis cette date, il n'a guère été entendu.

Sixièmement, **l'existence d'un second vote a le potentiel de perturber profondément le fonctionnement normal d'un système compensatoire**. Celui-ci est en effet fondé sur la présomption que les acteurs politiques jouent franc jeu, présentant des candidats de circonscription et des listes de parti sous la même étiquette. Si un parti a droit à un total de 50 sièges, on retranchera les 10 sièges de circonscription qu'il a conquis pour obtenir le nombre de sièges de liste (40) auxquels il a droit. On peut imaginer cependant que le même parti utilise deux étiquettes différentes, auquel cas la soustraction ne peut s'effectuer correctement et la logique compensatoire est totalement faussée.

Inconnue en Allemagne jusqu'ici, cette tactique a été utilisée lors des élections italiennes de 2001. Les électeurs disposent pour l'élection à la Chambre des députés de deux votes, l'un exprimé en faveur d'un candidat dans une circonscription locale (*collegio*) et l'autre en faveur d'une liste de parti dans une région plus vaste (*circoscrizione*). Les sièges de liste sont attribués sur la base du second vote, *dont on retranche les voix de majorité des élus des collegi*. On amende donc les votes de liste sur la base des votes de circonscription locale. Cette technique, dite du *scorporo*, réduit la part du parti qui a obtenu le plus de sièges uninominaux, ce qui crée ainsi un effet compensateur.

L'astuce a consisté pour le parti de Silvio Berlusconi à pourvoir la plupart de ses candidats dans les *collegi* d'une étiquette différente de celle (« Forza Italia ») qui était utilisée pour ses candidats de liste. Le nom choisi à cette fin était « Abolizione Scorporo ». La gauche a eu recours au même subterfuge pour limiter les dégâts. Dans ces conditions, les votes de liste obtenus par Forza Italia n'étaient pas amputés des voix de majorité obtenues par ses élus dans les *collegi* (puisque elles étaient allées à un « autre » parti) : elles pesaient donc d'un poids plus lourd que ce qui était prévu par la loi, ce qui procurait ainsi à ce parti un nombre de sièges de liste à peu près proportionnel à son pourcentage des voix de liste. Ainsi, l'effet compensateur des sièges de liste a été éliminé presque entièrement, et ces derniers ont été répartis d'une façon non compensatoire, contrairement au fonctionnement normal du système.

Même si elle n'a jamais été utilisée, cette manœuvre paraît effectivement possible en Allemagne lorsque l'électeur dispose de deux votes. Cela semble toutefois impossible si l'électeur n'a qu'un vote de circonscription, comme en témoignent les résultats de l'élection au Sénat italien tenue simultanément. La répartition globale des sièges s'effectuant sur la base des votes de circonscription, il devient contre-productif et désastreux de camoufler ses candidats de circonscription derrière de fausses étiquettes.

47. Voir Geoffrey K. ROBERTS, « The 'Second-Vote' Campaign Strategy of the West German Free Democratic Party », *European Journal of Political Research*, vol. 16, 1988, p. 317-337.

48. Eckhard JESSE, *loc. cit.*, note 39, p. 444-446.

## Chapitre 7

### Faut-il permettre aux électeurs d'indiquer des préférences parmi les candidats de liste?

Pour que la question posée dans le titre de ce chapitre soit pertinente, deux conditions doivent être réunies. Il faut que les électeurs disposent de deux votes et il est nécessaire que les sièges compensatoires soient répartis sur la base de listes présentées par les partis politiques : s'ils sont plutôt attribués aux candidats défaits ayant obtenu les scores les plus élevés dans leurs circonscriptions respectives, il ne saurait être question de liste ni a *fortiori* de préférences individuelles au sein de la même liste.

Si des listes de parti sont utilisées, deux voies s'ouvrent. Les élus de liste peuvent être désignés dans l'ordre où ils sont inscrits sur la liste du parti. C'est ce que l'on appelle le procédé de la « liste bloquée ». Qui établit l'ordre de priorité sur la liste détermine en bonne partie l'identité des élus. Ce système ne permet pas à l'électeur d'intervertir l'ordre dans lequel les candidats sont inscrits, et l'électeur insatisfait n'a d'autre choix que de donner son vote à un autre parti ou de ne pas voter du tout.

Aussi a-t-on cherché une procédure permettant aux électeurs de modifier l'ordre de présentation sur la liste en exprimant une ou plusieurs préférences en faveur de candidats sur la liste du parti qu'ils appuient : c'est le *vote préférentiel*, à ne pas confondre avec le vote alternatif australien. Au cas où les instances du parti, en préparant leurs listes de candidats, auraient ignoré grossièrement le vœu des électeurs, ces derniers ont la ressource d'intervertir l'ordre de présentation des candidats et d'augmenter les chances de succès de candidats moins bien placés sur la liste. Le panachage offre aux électeurs la même possibilité.

**Dans les systèmes compensatoires, la liste bloquée est utilisée presque partout et elle a toujours été dominante par le passé.** La Bavière est la seule à permettre aux électeurs, en plus d'élire un député de circonscription, d'exprimer une préférence individuelle en faveur d'un des candidats de la liste.

À cette fin, deux bulletins de vote distincts sont imprimés pour chaque circonscription. Le premier, destiné à élire le député de la circonscription, ne contient que le nom des candidats locaux. Le second, de dimensions beaucoup plus grandes (à peu près un journal de format classique déplié), inclut le nom de chacun des candidats de liste présentés par les différents partis à l'intérieur de la région<sup>49</sup>. Dans une vaste région, le second bulletin de vote peut contenir un nombre de noms fort élevé (puisque les noms des candidats de tous les partis doivent y figurer) et prendre alors les dimensions

que l'on devine : dans la région de Haute-Bavière en 2003, où une quarantaine de sièges de liste étaient à pourvoir, le second bulletin de vote comportait 469 noms!

En marquant le nom d'un des candidats d'une liste sur le second bulletin, l'électeur exprime à la fois sa volonté de voir ce vote compter dans la répartition des sièges en faveur du parti auquel appartient ce candidat, mais aussi son désir de voir ce candidat élu de préférence aux autres si la liste obtient suffisamment d'appuis. Raffinement supplémentaire : le second bulletin de vote utilisé dans une circonscription donnée omet le nom du candidat présenté par chaque parti dans la même circonscription (le second bulletin de vote sera donc différent pour chaque circonscription au sein de la même région). Comme les électeurs ne peuvent exprimer de préférence que pour un candidat de liste qui ne se présente pas dans leur circonscription, le vote de préférence devient un indice de la notoriété et de la popularité du candidat à l'extérieur de sa circonscription. Pour permettre à chaque candidat de circonscription de faire le plein de l'appui potentiel des électeurs, la loi exige que tous les candidats du même parti dans les circonscriptions figurent également sur la liste de ce parti. Le parti peut en plus inclure les noms d'autres candidats sur sa liste.

Pour calculer la répartition des sièges entre les partis, on utilise pour chaque parti le total (*Gesamtstimme*) des premières et secondes voix exprimées. On suit le même principe lorsqu'il s'agit de mesurer la popularité personnelle des candidats sur la même liste : on additionne pour chacun les votes individuels obtenus à titre de candidats de circonscription et les votes de préférence recueillis dans les autres circonscriptions de la même région. La liste peut en plus inclure les noms d'autres candidats de la même région. Il en résulte un nouvel ordre de priorité qui peut différer de celui qui a été déterminé par le parti. Ce nouvel ordre permet de décider de l'attribution à un individu plutôt qu'à un autre des sièges de liste éventuellement obtenus par le parti.

À noter qu'un candidat a tout intérêt dans ce contexte à jouer sur les deux tableaux et à se présenter aussi bien dans une circonscription que sur la liste, puisque les votes personnels recueillis dans sa propre circonscription s'ajouteront à ceux, plus aléatoires, qu'il aura obtenus ailleurs dans la région. Ceux qui ne figurent que sur une liste sont désavantagés dès le départ.

49. Lorsque le système de la liste bloquée est utilisé, il n'est pas indispensable de reproduire sur le bulletin de vote la liste complète des candidats de chaque parti : on peut se contenter d'indiquer le nom du parti (c'est ce que font les Néo-Zélandais) et présumer que les électeurs ont pris connaissance de la liste complète; ou encore, comme le veut la pratique allemande, on peut ne reproduire sur le bulletin de vote, dans la case réservée à chaque parti, que les cinq premiers noms figurant sur la liste (en Basse-Saxe et en Saxe-Anhalt, on se limite à trois noms, et à Berlin, à deux noms).

À notre connaissance, il n'existe pas d'étude détaillée de l'impact des préférences individuelles sur les élections bavaroises. Nous avons procédé cependant à une analyse des résultats détaillés des deux plus récentes élections (1998 et 2003) et constaté que les électeurs prennent très au sérieux la possibilité qui leur est offerte d'intervertir l'ordre de présentation des candidats, de rétrograder des individus moins populaires et de propulser vers le sommet des candidats au départ moins bien placés<sup>50</sup>. Les préférences individuelles des électeurs ont permis en 1998 l'élection d'un candidat moins bien positionné dans pas moins de 20 cas (sur 100 élus de liste), ce qui est loin d'être négligeable. En 2003, l'impact des préférences semble avoir été encore plus marqué. Elles ont entraîné, selon nos calculs, la défaite de 25 candidats avantageusement positionnés au profit de 25 autres qui l'étaient moins, sur un total réduit de 88 sièges de liste à pourvoir.

La figure 1 illustre l'impact des préférences dans la région de Haute-Bavière (Munich et ses environs) en 1998. Elle a l'allure d'un jeu de serpents et d'échelles : à gauche, les candidats dans l'ordre où les deux principaux partis (CSU et SPD) les avaient inscrits sur leurs listes respectives; à droite, l'ordre final déterminé par les préférences des électeurs. Des lignes illustrent l'impact des préférences pour chaque candidat. Par exemple, au SPD, un candidat a dégringolé du 7<sup>e</sup> au 31<sup>e</sup> rang, tandis qu'un autre a grimpé du 16<sup>e</sup> rang au 2<sup>e</sup>. Les mouvements sont encore plus impressionnants parmi les candidats de la CSU, mais leur ampleur est relativisée par la pratique de ce parti (en Haute-Bavière seulement) de n'imposer un classement personnalisé que pour les 13 premières places et de s'en remettre au hasard de l'alphabet (de Bayerstofer à Zimmermann) pour les 35 places suivantes. Notons cependant la chute spectaculaire de la ministre Ursula Männle, placée au 3<sup>e</sup> rang par son parti, et précipitée au 42<sup>e</sup> rang par les préférences individuelles des électeurs, ce qui a entraîné sa défaite.

---

50. Notre recherche confirme un bref passage d'une étude du système politique bavarois faite par Peter JAMES, *The Politics of Bavaria. An Exception to the Rule*, Aldershot, Avebury, 1995, p. 80: « Many voters avail themselves of this opportunity [...] An examination of what happens in practice reveals that the order of the candidates on party lists is frequently altered by the voters. »

Figure 1

MODIFICATION DE L'ORDRE D'ÉLECTION DE CHAQUE CANDIDAT SUR LES LISTES DE LA CSU ET DU SPD À LA SUITE DE LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES VOTES DE PRÉFÉRENCE — RÉGION DE HAUTE-BAVIÈRE — ÉLECTIONS DE 1998

**Veränderung der Plätze zwischen den Vorschlägen und den Stimmenergebnissen der CSU- und SPD-Bewerber in Oberbayern bei der Landtagswahl 1998**

(Stimmkreis- und Wahlkreisstimmen)

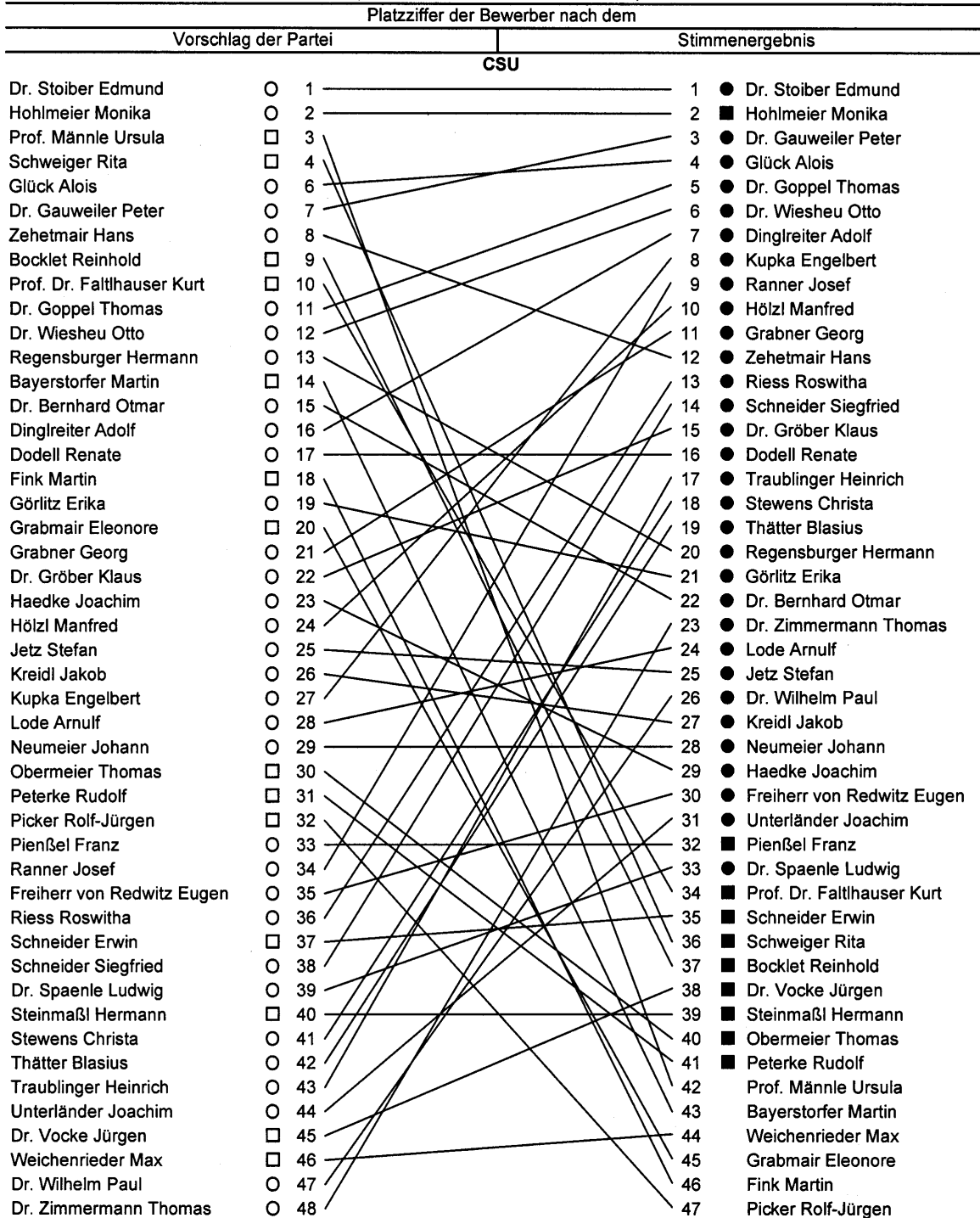
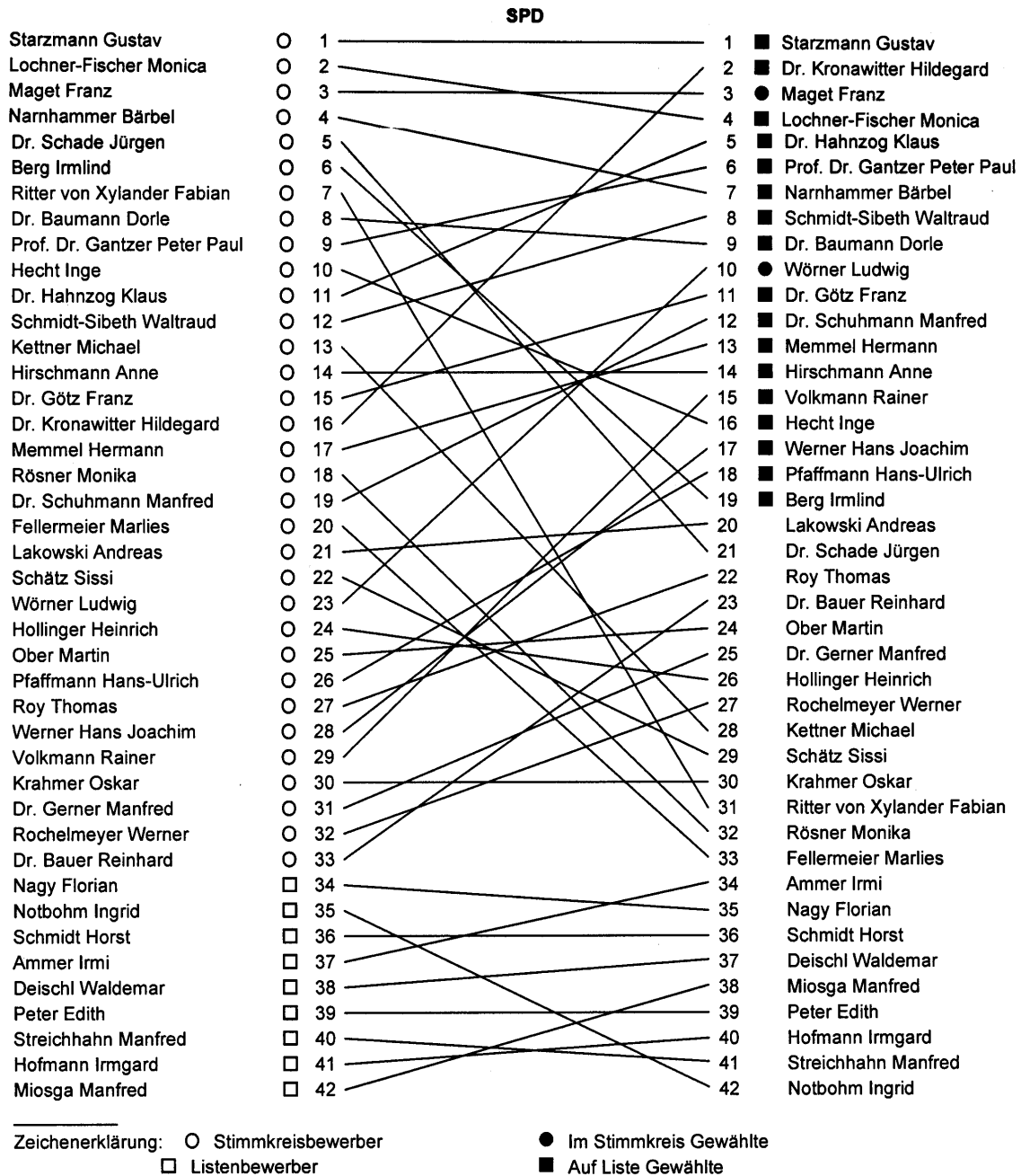




Figure 1

**MODIFICATION DE L'ORDRE D'ÉLECTION DE CHAQUE CANDIDAT SUR LES LISTES DE LA CSU ET DU SPD À LA SUITE DE LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES VOTES DE PRÉFÉRENCE — RÉGION DE HAUTE-BAVIÈRE — ÉLECTIONS DE 1998 (SUITE)**



Source : <http://www.statistik.bayern.de/lw/a-z/anhang.html>

On remarque aussi la tendance des vedettes de chaque parti à obtenir un nombre énorme de préférences individuelles. En 2003, par exemple, le ministre-président Stoiber totalise 752 493 voix, dont 54 068 proviennent de sa circonscription locale (*Stimmkreis* n° 110) et 698 425 des autres circonscriptions de la région de la Haute-Bavière. Ce chiffre est presque dix fois supérieur aux préférences exprimées en faveur du candidat de la CSU arrivé en deuxième (85 079) dans la même région. Phénomène identique pour le chef du SPD et candidat dans la même région, Franz Maget (229 585 voix contre 49 369 pour le candidat du SPD qui se classe deuxième), et pour la plupart des têtes de liste des partis dans les diverses régions, qui se révèlent de véritables locomotives électorales.

Conséquence des préférences, la concurrence électorale entre les partis se double d'une concurrence entre les candidats du même parti au sein de la région. Il arrive qu'un député sortant moins populaire soit éjecté au profit d'un autre député sortant du même parti. C'est le cas en Franconie moyenne où M. Schuster, député sortant du SPD, dame le pion en 2003 à son collègue M. Hufer. Le jeu des préférences joue au total plutôt en faveur des sortants, avantagés par leur notoriété : on compte 9 sortants parmi les rétrogradés, mais 13 parmi les promus. Bien entendu, les candidats peuvent ne pas apprécier la situation de double concurrence dans laquelle ils sont placés et préférer que le parti clarifie la question *avant* que la lutte électorale commence.

Notons qu'en 1998 la prise en considération des préférences individuelles a entraîné la défaite de 12 femmes au profit d'autant d'hommes. En 2003, les candidates ont également pâti de l'opération, mais à un degré bien moindre. Si l'on compte 8 femmes parmi les 25 candidats rétrogradés, on en trouve 4 parmi les candidats promus : au total, les préférences n'ont réduit que de 4 le nombre de femmes élues au Landtag, contre 12 en 1998. Si les partis se montrent plus favorables aux candidatures féminines que leurs électeurs, ce sont néanmoins ces derniers qui auront le dernier mot.

L'impact des préférences aux élections bavaroises s'avère plus considérable qu'il ne l'est dans beaucoup de pays où cette possibilité est offerte aux électeurs<sup>51</sup>. Une explication possible est que le régime bavarois exige des électeurs non pas un vote global en faveur de la liste du parti *plus* une ou plusieurs préférences individuelles, mais plutôt un seul vote exprimé en faveur d'un individu sur la liste. L'incitation à exprimer une préférence individuelle est donc maximale, puisqu'à défaut d'une telle préférence il n'y a pas de vote en faveur du parti.

Dans un système compensatoire où la double candidature est largement pratiquée, l'impact des préférences est relativisé. En effet, nombre de candidats de liste en sont radiés le soir du scrutin du fait de leur élection dans une circonscription, ce qui enlève toute valeur autre que morale aux préférences individuelles qu'ils ont pu recueillir. C'est ce que l'on peut dire en particulier de l'énorme quantité de préférences recueillies par une personnalité d'envergure comme le ministre-président Stoiber, largement élu dans sa circonscription de toutes façons.

## LE BILAN

La possibilité pour les électeurs d'intervertir l'ordre d'élection des candidats sur les listes est attrayante en soi. Elle empêche les partis de manipuler de façon grossière la préparation des listes et confirme l'électeur dans son sentiment d'être le seul maître. Elle permet notamment aux électeurs de sanctionner les députés sortants dont le rendement paraît insuffisant. L'expérience bavaroise montre que les électeurs prennent très au sérieux la possibilité qui leur est offerte, particulièrement s'ils vivent dans une grande métropole, et que les préférences ont un impact important sur l'identité des élus de liste. Notons toutefois la complexité de la procédure de votation bavaroise, même si cela ne paraît pas avoir retardé la proclamation des élus en 2003.

51. Voir à ce sujet Richard S. KATZ, « Intraparty Preference Voting », dans Bernard Grofman et Arend Lijphart (dir.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York, Agathon Press, 1986, p. 85-103, et Michael MARSH, « The Voters Decide? Preferential Voting in European List Systems », *European Journal of Political Research*, vol. 13, 1985, p. 365-378.

## SECTION III

---

### LA DÉSIGNATION ET LE REMPLACEMENT DES ÉLUS

Les partisans de la proportionnelle, préoccupés avant tout par l'exactitude mathématique de la représentation de chaque parti, ont parfois tendance à oublier que l'élection a pour objet non pas seulement d'attribuer à des partis des « sièges », mais aussi de désigner pour occuper ces sièges des individus en chair et en os. Dans notre réflexion, nous avons voulu réfléchir à la façon dont seront désignées les personnes qui occuperont les sièges compensatoires attribués aux partis et à la façon dont ces députés cohabiteront avec leurs collègues issus des circonscriptions.

À notre avis, cette question est importante aux yeux des citoyens québécois, habitués à voter (au moins formellement) pour une personne et à pouvoir la rencontrer durant son mandat. La question a également de l'importance, et peut-être plus encore, aux yeux des députés actuels, qui s'inquiètent de voir dorénavant siéger à leurs côtés des députés élus autrement qu'eux. Une crainte majeure exprimée par les acteurs est que se créent, formellement ou informellement, deux classes de députés, différenciées non seulement par leur mode d'élection, mais aussi par la nature de leur travail, par leur prestige respectif et par leurs possibilités de carrière, voire par leur rémunération.

Précisons d'emblée que les pays qui ont adopté des systèmes mixtes du type compensatoire ont réussi à éviter cet écueil, et l'affirmation fréquemment entendue selon laquelle existeraient en Allemagne et ailleurs « deux classes de députés » en guerre permanente ne repose sur aucun fondement sérieux. Notre analyse des expériences étrangères nous a convaincu que ceux qui soutiennent le contraire ignorent la pratique généralisée de la double candidature. Plus précisément, le fait que la très grande majorité des députés occupant les sièges compensatoires se sont présentés en même temps dans une circonscription, et conservent durant leur mandat un lien officieux avec cette circonscription, contribue fortement à atténuer le problème de la coexistence entre des députés élus différemment.

## Chapitre 8

### Deux classes de députés?

#### L'ACCUSATION

Tous les systèmes examinés dans le présent rapport comportent des députés élus dans des circonscriptions et des députés élus dans des entités plus vastes. L'objection capitale avancée à l'encontre de tels systèmes est qu'ils auraient pour conséquence indésirable de créer deux « classes » de députés.

Au-delà de cette formule-choc, le discours est souvent contradictoire. Pour certains, les députés de liste deviendront une caste privilégiée. Vedettes technologiques, élus sans effort de par leur simple présence sur la liste, dispensés de tout travail dans une circonscription, coupés de la réalité, ils seront libres de vaquer aux nobles tâches, voire de ne vaquer à rien du tout. Ils deviendront le vivier où se recrutent les ministres et monopoliseront les postes d'influence. Au bas de l'échelle, il y aura les députés élus dans des circonscriptions, spécialisés dans un rôle de médiateur ou d'ombudsman, réglant avec ou sans joie une multitude de griefs d'électeurs, et le faisant si bien qu'on les jugera inaptes aux fonctions ministérielles. Un député fédéral canadien avait même suggéré que les députés de liste siègent non sur le parquet des Communes, mais dans des corbeilles surélevées d'où ils pourraient surplomber la piétaille issue des circonscriptions...

Avec une égale assurance, d'autres prédisent exactement le contraire : les députés de circonscription seront perçus comme les seuls « vrais » députés en raison, notamment, du contact régulier qu'ils entretiendront avec leurs électeurs. Quant aux députés de liste, ils seront des députés de seconde classe, coupés de la réalité, recrutés au sein du sérail des favoris du chef, qui déterminera en toute indépendance leur présence sur la liste. On leur accordera le respect qui échoit aux gens qui ne se sont pas battus comme les autres. Leur rôle se bornera à ajouter leur voix lors des scrutins.

#### QU'EN EST-IL EN RÉALITÉ?

Dans une hypothèse comme dans l'autre, nul n'appuie son scénario cauchemardesque de preuve empirique. Il semble que le ton catégorique du propos dispense ses auteurs du moindre effort de vérification. On n'envisage pas une autre hypothèse que l'on pourrait formuler ainsi : la distinction entre les députés fondée sur le mode d'élection sera très secondaire par rapport

aux nombreuses distinctions basées sur l'appartenance partisane, le calibre des individus ou la fonction parlementaire qui leur sera assignée, et cela ne nuira pas au fonctionnement du Parlement ni aux perspectives de carrière des députés. Ceux-ci feront substantiellement le même travail.

À en juger par l'expérience des pays ayant un système mixte compensatoire, c'est pourtant cette hypothèse-là qui a le plus de chances d'être la bonne. La littérature sur les systèmes mixtes fait rarement état de l'existence de « castes » de parlementaires, d'élus de liste en butte aux railleries des « vrais » députés ou, au contraire, de députés de liste levant le nez sur les minables élus des « mares stagnantes ». À l'inverse, elle souligne souvent, de façon explicite, l'absence de problème engendré par la coexistence de députés élus selon des modalités distinctes à des niveaux territoriaux différents.

Résumant la littérature allemande sur le sujet, Geoffrey K. Roberts écrit ceci : « There is practically no difference — once elected — in the status or behaviour of constituency candidates and list candidates. Constituency candidates may have certain additional engagements and duties in the constituency, but, since most list candidates have contested constituencies — and perhaps hope to do so again — they, too, will 'nurse' constituencies and undertake engagements there<sup>52</sup>. » Pour sa part, Alfred Grosser écrivait dès 1970 : « Il n'y a jamais eu de distinction entre les deux catégories, ni au Parlement, ni dans l'opinion<sup>53</sup>. » Eckhard Jesse confirme ce point de vue : « The view that the West German system produces two 'classes' of representatives is based on an illusion. That apparent division is of no importance — especially not for the general public: voters do not usually know whether a Bundestag member was directly or indirectly elected<sup>54</sup>. » Le même auteur ajoute ce qui suit : « The assumption, that the two-vote system produces two kinds of MP, the constituency MP and the *Landesliste* MP, is empirically refutable. Contrary to widespread opinions, it is of absolutely no importance whether a mandate is obtained through the constituency and the *Landesliste*. Double candidatures are the rule. The voters do not perceive the difference at all. The FDP is not disadvantaged by the fact that it does not have any constituency MP<sup>55</sup>. » À la question : « Does the mixed electoral system produce a caste system of MPs? », Tony Burkett répond : « This has frequently

52. Geoffrey K. ROBERTS, « The German Federal Republic: The Two-lane Route to Bonn », dans Michael Gallagher et Michael Marsh (dir.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage, 1988, p. 114.

53. Alfred GROSSER, *op. cit.*, p. 252. Voir également Anne-Marie LE GLOANNEC, *La République Fédérale d'Allemagne*, s. l., Éditions de Fallois, coll. Livre de poche, 1994, p. 74.

54. Eckhard JESSE, *loc. cit.*, note 39, p. 446.

55. Eckhard JESSE, « Split-voting in the Federal Republic of Germany: An Analysis of the Federal Elections from 1953 to 1987 », *Electoral Studies*, vol. 7, n° 2, 1988, p. 120.

been put forward as an argument against the mixed system. There is no objective evidence to support the case. Constituency MPs and List MPs are equally well represented in Cabinets, caucus organization and party hierarchies. Not surprisingly, deputies to whom the author has made this point have, without exception, rejected it<sup>56</sup>. » Il note aussi que les électeurs tendent à communiquer aussi bien avec les députés de circonscription qu'avec les députés de liste, l'allégeance partisane du député constituant pour l'électeur le principal facteur qui détermine la priorité du contact. Les députés de liste reçoivent un volume de courrier de leurs commettants aussi important que les députés de circonscription<sup>57</sup>. Au total, 87 % des députés de circonscription accordent beaucoup d'importance au travail de circonscription, mais 72 % des députés de liste en disent autant<sup>58</sup>. Tout au plus a-t-on pu établir que les députés de liste pensent moins que leurs collègues que leurs chances de réélection dépendront de l'obtention de travaux de construction pour leur circonscription<sup>59</sup> et qu'ils sont un peu moins portés à faire partie de commissions parlementaires, comme le transport et l'agriculture, qui traitent d'enjeux plus locaux<sup>60</sup>. Pour avoir rencontré quelques personnes ayant eu l'occasion de vivre le quotidien parlementaire allemand ou de l'observer de près, nous pouvons certifier que cette littérature universitaire ne fait que refléter la réalité.

Dans des sociétés habituées jusque-là à n'élire que des députés de circonscription, la possibilité n'était pas négligeable que l'introduction d'un second groupe de députés de liste élus dans des territoires plus vastes génère des conflits sérieux et conduise à la remise en question du système. Tel n'a pas été le cas. Ainsi, en Nouvelle-Zélande, le seul article suscité par cette question a conclu que, si les députés de liste sont considérés par certains comme des députés de seconde classe, le problème relève moins de la réalité que d'une perception erronée<sup>61</sup>. Si ce problème avait pris des proportions sérieuses, on aurait pu compter sur les députés pour s'en apercevoir : or le rapport publié en 2001 par un comité parlementaire néo-

zélandais sur le fonctionnement du système MMP n'en fait même pas mention<sup>62</sup>. L'expérience de l'Écosse paraît avoir été plus laborieuse, des députés régionaux tendant à livrer au député de circonscription dûment élu une concurrence déloyale, et des députés de circonscription ayant du mal à accepter qu'un autre député s'active dans « leur » circonscription. Encore là, plusieurs de ces derniers admettent néanmoins que l'électeur sort grand gagnant de cette émulation<sup>63</sup>.

Pour pouvoir parler de « classes de députés », il faudrait d'abord que les députés de liste soient regroupés dans l'enceinte parlementaire et qu'on leur réserve soit les meilleurs sièges, soit les moins bons. Ensuite, la rémunération des députés de liste devrait être supérieure, ou inférieure, à celle de leurs collègues. Enfin, et surtout, les députés de liste devraient occuper systématiquement les postes les plus élevés de la hiérarchie parlementaire et gouvernementale, ou encore en être systématiquement exclus. Qu'en est-il en réalité ?

#### a) La disposition des sièges

Nulle part dans les principaux parlements utilisant un système mixte compensatoire la disposition des sièges dans l'enceinte législative tient compte du mode d'élection des députés. Nous avons examiné à cet égard l'assignation des sièges dans huit Länder, en Nouvelle-Zélande et dans le pays de Galles. Partout, la règle consiste à regrouper les députés d'un même parti. Nulle part n'y a-t-il de tendance à rassembler les élus de liste côte à côte, indépendamment du parti auquel ils appartiennent. Au sein de chaque groupe parlementaire, il n'existe pas non plus de tendance à réunir les élus de liste. Souvent, on s'en remet à l'ordre alphabétique dans l'assignation des sièges, quitte à installer les présidents de groupe parlementaire à l'avant, comme on le fait dans presque tous les parlements.

#### b) La rémunération

Nulle part non plus la rémunération d'un député subit l'influence du type de mandat parlementaire qu'il détient. Le salaire de base est partout

56. Tony BURKETT, « The West German Deputy », dans Vernon Bogdanor (dir.), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, Aldershot, Gower, 1985, p. 130.

57. *Ibid.*, p. 129.

58. Wolfgang ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen, Leske et Budrich, 1992, p. 75. Pour un constat semblable au Brandebourg, voir Bastian GIEGERICH, « Was Macht ein Volksvertreter den Ganzen Tag? », dans Suzanne S. Schüttemeyer et autres, *Die Abgeordneten des Brandenburgischen Landtages: Alltag für die Bürger*, Potsdam, Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH, 1999, p. 119.

59. Thomas D. LANCASTER et W. David PATTERSON, « Comparative Pork Barrel Politics. Perceptions from the West German Bundestag », *Comparative Political Studies*, vol. 22, n° 4, 1990, p. 458-477.

60. Thomas STRATMANN et Martin BAUR, « Plurality Rule, Proportional Representation, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-Barrel Differ Across Electoral Systems », *American Journal of Political Science*, vol. 46, n° 3, 2002, p. 506-514.

61. Leigh J. WARD, « 'Second-class MPs'? New Zealand's Adaptation to Mixed-Member Parliamentary Representation », *Political Science*, vol. 49, n° 2, 1998, p. 125-145.

62. NEW ZEALAND HOUSE OF REPRESENTATIVES, MMP Review Committee, *Inquiry into the Review of MMP. Report of the MMP Review Committee*, Wellington, août 2001.

63. Thomas LUNDBERG, « Putting a Human Face on Proportional Representation: Early Experiences in Scotland and Wales », *Representation*, vol. 38, n° 4, 2002, p. 282.

le même<sup>64</sup>. Des indemnités supplémentaires sont versées à certains députés eu égard aux fonctions particulières qu'ils remplissent (par exemple, les présidents et vice-présidents d'assemblée), mais aucune n'est versée aux députés sur la seule base de leur type de mandat parlementaire.

### c) Les perspectives de carrière

Les députés de liste deviendront-ils les aristocrates de la profession ou, au contraire, en seront-ils les parias? La meilleure façon de répondre à cette question est d'examiner, dans les sociétés pratiquant un système électoral mixte compensatoire, le type de mandat parlementaire détenu par les députés qui occupent les fonctions les plus convoitées au sein d'un parlement: chef de gouvernement, ministre, président du Parlement, président de groupe parlementaire. Certains auteurs ont utilisé cette approche par le passé<sup>65</sup>. Nous présentons ici des données inédites et plus complètes, qui englobent les principales sociétés où existent des systèmes compensatoires. À notre connaissance, aucun corpus de cette envergure n'a été construit à ce jour.

La situation pourrait se résumer ainsi. Pour chaque fonction prestigieuse, on trouve aussi bien des députés de circonscription que des élus de liste. En général, cependant, **les députés de circonscription prédominent**, non qu'on les tienne pour une race supérieure, mais plus simplement parce que le parti le plus fort siège habituellement au gouvernement et que la plupart de ses députés viennent de circonscriptions, alors que l'inverse est vrai pour les autres partis. Au sein d'une coalition gouvernementale typique, les ministres issus du parti le plus fort représentent pour la plupart des circonscriptions, alors que les ministres représentant le second partenaire de la coalition (exemple: les Verts en Allemagne) sont tous des élus de liste.

La présidence du Parlement, selon une tradition remontant aux années 20, va invariablement en Allemagne à un député issu du groupe parlementaire le plus important, que ce parti siège ou non au gouvernement<sup>66</sup>. Elle est donc occupée elle aussi le plus souvent par un député de circonscription.

Quant à la présidence des groupes parlementaires, tout dépend de la taille du groupe. Les groupes parlementaires des petits partis sont presque toujours présidés par des députés de liste pour la simple raison que le groupe ne compte que des élus de ce type, alors que chez les

groupes des grands partis la fonction est occupée le plus souvent par un député de circonscription, ce qui n'exclut pas qu'un député de liste s'y fasse élire. Il est révélateur, en passant, que les députés du groupe parlementaire le plus puissant, issus de circonscription pour la plupart, n'éprouvent aucune hésitation à confier à l'occasion ce poste prestigieux à un collègue de liste s'il leur paraît le plus compétent.

Passons maintenant en revue les diverses fonctions.

## LES CHEFS DE GOUVERNEMENT

### a) L'Allemagne

Parmi les 14 chefs de gouvernement actuellement en fonction au niveau fédéral et dans les Länder pratiquant un système de proportionnelle personnalisée, 11 représentent une circonscription, 2 détiennent un mandat de liste et 1 n'est pas député.

Nous avons réussi à retracer la situation parlementaire de tous les chefs de gouvernement fédéraux et provinciaux, sauf 3, depuis l'entrée en vigueur de ce type de système, avec le résultat suivant: sur 72 individus identifiés, 48 ont détenu un mandat de circonscription et 8 ont eu un mandat de liste, alors que 6 ont eu tour à tour un mandat de liste et un mandat de circonscription durant la période où ils ont dirigé le gouvernement. Enfin, 5 n'étaient pas députés, tandis que 4 autres ont conquis un mandat de circonscription après avoir dirigé le gouvernement sans siéger au Parlement. Une personne a tour à tour été député de liste, député de circonscription et sans siège au Parlement.

Des sept chanceliers fédéraux en poste depuis 1949, trois (Adenauer, Erhardt et Schmidt) représentaient des circonscriptions, deux (Brandt et Schröder) avaient été élus sur une liste, alors qu'Helmut Kohl a été tour à tour député de liste (1982-1990) et de circonscription (1990-1998). Devenu chancelier en cours de législature, Kurt Georg Kiesinger (1966-1969) ne détenait pas de mandat parlementaire et ne pouvait en avoir vu l'absence d'élections partielles<sup>67</sup>.

Le cas d'Helmut Kohl est intéressant. Ministre-président de Rhénanie-Palatinat (1969-1976), il est élu en 1973 président fédéral de la CDU. Candidat à la chancellerie aux élections de 1976, il se présente à la fois dans la circonscription de Ludwigshafen, son patelin natal, et comme tête de liste dans le Land. Ludwigshafen n'est pas une circonscription sûre pour son parti: il y est défait, mais il entre au Bundestag grâce à la liste.

64. L'Écosse prévoit cependant des allocations moins élevées pour les députés régionaux. La Nouvelle-Zélande ne versera pas d'allocations de circonscription aux députés de liste.

65. C'est le cas notamment de Gerhard LOEWENBERG, *Parliament in the German Political System*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1967, p. 82.

66. Antoine SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, Éditions Ides et Calendes, 1982, p. 76.

67. Kiesinger obtiendra un mandat de circonscription à la première occasion (élections de 1969), mais il perdra peu après la chancellerie.

Même scénario en 1980, en 1983 et en 1987. En 1990, dans l'euphorie de la réunification, il réussit cette fois-ci à se faire élire dans Ludwigshafen (il avait quand même pris soin de figurer sur la liste) et renouvelle l'exploit en 1994. En 1998, quand son parti perd le pouvoir, il est personnellement défait dans sa circonscription mais rescapé grâce à la liste. Rien ne laisse croire que ses déboires dans sa circonscription aient le moindrement nui à l'autorité personnelle du chef de parti et du chef de gouvernement le plus durable de l'histoire de la République fédérale. Deux biographies de Kohl, dont l'une pleine de détails sur son ascension politique, ne font aucune mention de ses succès ou échecs à ce sujet<sup>68</sup>.

Dans les Länder, le chef du gouvernement porte le titre de ministre-président, sauf à Hambourg, Bremen et Berlin, où on l'appelle « bourgmestre » (maire). Plus encore qu'au niveau fédéral, le mandat de circonscription prévaut nettement, et il est rare que le chef du gouvernement détienne un mandat de liste. Le rapport entre les deux catégories à ce niveau est de 9 contre 1. Aucun Land ne déroge à cette tendance.

Lorsqu'il est détenu par un député, le mandat de liste est parfois un choix conscient et délibéré, l'intéressé n'ayant pas fait acte de candidature dans une circonscription. C'est le cas, par exemple, de Björn Engholm au Schleswig-Holstein (élections de 1988 et de 1992) et de Kurt Biedenkopf en Saxe (élections de 1990, de 1994 et de 1999).

Parfois, il s'agit plutôt d'un pis-aller imposé par les circonstances. Pour Hans Filbinger en Bade-Wurtemberg (1972), c'est la conséquence d'une défaite imprévue dans sa circonscription aux mains de son ancien ministre de la Justice. Même scénario pour Hans Eichel en Hesse (1995) et pour Klaus Wowereit à Berlin (2001). Il ne semble pas qu'en pareil cas l'autorité du chef de gouvernement s'en soit ressentie.

On trouve également, à titre exceptionnel, des cas où le chef du gouvernement ne siège pas au Landtag, ce que lui permettent tous les Länder, sauf la Rhénanie du Nord-Westphalie, où le Landtag doit élire le ministre-président parmi ses propres membres. Par exemple, l'intéressé n'était

pas candidat à l'élection et a été appelé à diriger le gouvernement après la victoire (cas de Georg August Zinn en Hesse en 1950 et de Walter Bartram au Schleswig-Holstein la même année)<sup>69</sup>, ou encore il a commis l'imprudence de ne se présenter que sur la liste et n'y a pas été élu (comme Wolfgang Böhmer en Saxe-Anhalt en 2002). Le scénario le plus courant est de rechercher un mandat parlementaire à la prochaine occasion, qui se présentera lors des élections générales suivantes.

## b) La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles

Dans les administrations du type britannique qui ont adopté un système mixte compensatoire, la prédominance des élus de circonscription parmi les chefs de gouvernement est presque totale. En Nouvelle-Zélande, c'est le cas de Jim Bolger (1996-1997), Jenny Shipley (1997-1999) et Helen Clark (depuis 1999). En Écosse, les trois chefs de gouvernement (*first minister*) en fonction depuis 1999 (Donald Dewar, de 1999 à 2000; Henry McLeish, de 2000 à 2001; et Jack McConnell depuis cette date) représentaient des circonscriptions. Au pays de Galles, le premier chef de gouvernement (*first secretary*), Alun Michael, détenait un siège régional, mais son successeur Rodhri Morgan (depuis 2000) représente une circonscription de Cardiff.

## LES MINISTRES

### a) L'Allemagne

Nous avons examiné la composition des cabinets fédéraux allemands depuis 1949 ainsi que les données équivalentes pour les Länder suivants: Rhénanie du Nord-Westphalie et Basse-Saxe (depuis 1947), Bavière (depuis 1950), Bade-Wurtemberg (depuis 1952), Hesse (depuis 1954), Schleswig-Holstein (depuis 1947) et Saxe (depuis 1990). Ce sont les seuls gouvernements pour lesquels nous avons pu établir la situation parlementaire de ministre. Pour Berlin et les autres Länder de l'Est, nous ne disposons que d'indications plus fragmentaires qui vont dans le même sens.

68. Jean-Paul PICAPER et Karl Hugo PRUYS, *Helmut Kohl*, Paris, Arthème Fayard, 1996; Henrik BERING, *Helmut Kohl*, Washington, Regnery Publishing, 1996.

69. Cela a été le cas également pour Friedrich Wilhelm Lübke au Schleswig-Holstein en 1951, Kurt Georg Kiesinger au Bade-Wurtemberg en 1958, Holger Börner en Hesse en 1976, Hans-Jochen Vogel à Berlin-Ouest en 1981, Werner Münch en Saxe-Anhalt en 1991, Berndt Seite au Mecklembourg—Basse-Poméranie et Bernhard Vogel en Thuringe en 1992, et Matthias Platzeck au Brandebourg en 2002.

**Tableau 18****SITUATION PARLEMENTAIRE DES MINISTRES EN FONCTION AU NIVEAU FÉDÉRAL ET DANS LES LÄNDER**

Parlement	Députés de circonscription	Députés de liste	Non-parlementaires	Députés élus au suffrage indirect*	Total
Gouvernement fédéral (1949-2003)	222	134	42	16	414
Rhénanie du Nord-Westphalie (1947-2003)	102	58	53	-	213
Basse-Saxe (1947-2003)	143	54	50	-	247
Hesse (1954-2003)	58	48	26	-	132
Bade-Wurtemberg (1952-2003)	110	23	49	-	182
Schleswig-Holstein (1947-2003)	101	22	66	-	189
Bavière (1950-2003)	222	64	38	-	324
Saxe (1990-2003)	23	5	22	-	50
<b>TOTAL</b>	<b>981</b>	<b>408</b>	<b>346</b>	<b>16</b>	<b>1 751</b>

\* De 1949 à 1990, les députés de Berlin-Ouest au Bundestag étaient désignés par la Chambre des députés de Berlin-Ouest. Durant quelques mois en 1990, le Bundestag a inclus des députés désignés par le Parlement de la République démocratique allemande peu avant la réunification.

Partout, globalement parlant, les élus de liste sont moins nombreux que les députés de circonscription au sein du Cabinet. Au total, le rapport est de 10 contre 4 en faveur des députés de circonscription.

À certaines périodes l'inverse est vrai. Par exemple, lorsque Kohl forme son premier cabinet à l'automne 1982, son parti est minoritaire au Bundestag et la majorité de ses ministres sont, comme lui, des élus de liste. Après son triomphe aux élections de 1983, la majorité des ministres du nouveau cabinet Kohl viennent de circonscriptions parce que plusieurs ministres détenant auparavant des sièges de liste ont réussi entre-temps à conquérir des circonscriptions.

Sur le plan qualitatif, un examen de la liste des portefeuilles détenus par les députés de liste suggère qu'aucun portefeuille ne leur est inaccessible *a priori*, puisque à long terme pratiquement tous les portefeuilles, y compris les plus névralgiques, ont été détenus à un moment ou l'autre par un député de liste.

Les ministres issus des partis les plus forts tendent nettement à venir des circonscriptions, alors que la très grande majorité de leurs collègues issus de petits partis sont des élus de liste. Au niveau fédéral, par exemple, de 1949 à 2002, 19 des 129 ministres CDU/CSU ou SPD détenaient des mandats de liste contre 27 de leurs 35 collègues du FDP ou Verts.

Une évolution récente a permis à un nombre plus élevé de non-parlementaires de siéger au Cabinet, quitte à rechercher et à obtenir un mandat parlementaire à l'élection suivante. Parfois, un député nommé au Cabinet choisit d'abandonner son mandat parlementaire afin de pouvoir mieux se consacrer à son portefeuille. L'opération n'est

pas sans risque, puisque, si le ministre est révoqué en cours de mandat, il ne peut retrouver son siège parlementaire avant l'élection suivante.

#### **b) La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles**

En Nouvelle-Zélande, on a observé initialement la présence d'un contingent important de députés de liste au sein du Cabinet: 9 sur 26 sous Bolger (1996) et 9 sur 24 sous Shipley (1997). Cette proportion s'est réduite avec l'avènement de Helen Clark en 1999 (8 sur 26) et surtout depuis sa réélection (2 sur 28 seulement en 2003).

La prédominance des élus de circonscription est encore plus nette en Écosse. Ils occupent 18 des 20 sièges du Cabinet durant la première législature (1999-2003) et 16 des 18 sièges du Cabinet investi au lendemain des élections de 2003.

Au pays de Galles, le nombre d'élus de circonscription a été constamment de 8 ministres sur 9 depuis 1999.

### **LES PRÉSIDENTS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES**

#### **a) L'Allemagne**

À l'heure actuelle, les présidents de toutes les assemblées parlementaires allemandes représentent des circonscriptions, à l'exception de celui de la Chambre berlinoise qui détient un mandat de liste, car il a été défait dans la circonscription où il se présentait.



Tableau 19

**PRÉSIDENTS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES EN ALLEMAGNE**

Parlement	Députés de circonscription	Députés de liste	Successivement députés de circonscription et députés de liste	Total
Bundestag (1949- )	6	3	2	11
Bavière (1950- )	6	1	0	7
Bade-Wurtemberg (1952- )	7	0	1	8
Schleswig-Holstein (1954- )	7	0	1	8
Rhénanie du Nord-Westphalie (1947- )	8	1	0	9
Basse-Saxe (1947- )	9	2	0	11
Hesse (1954- )	7	1	1	9
Rhénanie-Palatinat (1991- )	-	-	1	1
Berlin (1975- )*	4	2	1	7
Saxe (1990- )	1	-	-	1
Saxe-Anhalt (1990- )	3	0	0	3
Brandebourg (1990- )	1	-	-	1
Mecklembourg—Basse-Poméranie (1990- )	2	1	0	3
Thuringe (1990- )	3	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>82</b>

\* Les données pour la période 1958-1975 à Berlin ne sont pas disponibles.

Cette situation n'a rien d'exceptionnel. Sur 82 présidents en fonction depuis les années 40 dont nous avons pu retracer la situation parlementaire, 64 représentaient une circonscription, 11 détenaient un mandat de liste et 7 avaient connu les deux situations durant leur présidence (tableau 19). Modérée au Bundestag, la prédominance des élus de circonscription est écrasante dans les Länder. Une recherche plus approfondie établit que souvent l'élu de liste avait été défait dans la circonscription où il se présentait.

#### **b) La Nouvelle-Zélande, l'Écosse et le pays de Galles**

L'actuel président de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande, Jonathan Hunt, en poste depuis 1999, détient un mandat de liste. Son prédécesseur Douglas Kidd (1996-1999) représentait une circonscription.

Par ailleurs, le premier président (*presiding officer*) du Parlement écossais, Sir David Steel (1999-2003), détenait un siège régional. Son successeur George Reid (depuis 2003) représente une circonscription.

Enfin, au pays de Galles, la présidence de l'Assemblée est occupée depuis 1999 par Lord Elis-Thomas, député de circonscription.

#### **LES PRÉSIDENTS DES GROUPES PARLEMENTAIRES EN ALLEMAGNE**

Les députés élus sous la bannière d'un parti politique en Allemagne s'inscrivent à un groupe parlementaire (*Fraktion*). La CDU et la CSU ont choisi dès 1949 de former un groupe parlementaire commun. Il existe également des groupes parlementaires distincts pour le SPD, le FDP et les Verts. Aux élections de 2002, le PDS a fait élire seulement deux députés, nombre insuffisant pour former un groupe parlementaire.

La présidence du groupe parlementaire constitue un poste important. C'est le cas notamment lorsque le parti est dans l'opposition : elle est alors occupée par un député de tout premier plan, souvent le chef du parti si celui-ci siège au Parlement. Lorsque le parti est au pouvoir, le président du groupe est également un joueur important, susceptible d'accéder à la présidence du Parlement, au Cabinet, ou même de succéder directement au chef du gouvernement.

En septembre 2004, la liste des présidents des groupes parlementaires dans les assemblées allemandes utilisant un système de proportionnelle personnalisée comportait 52 noms : 19 présidents détenaient des mandats de circonscription ; 33, des mandats de liste. Comme on pouvait s'y attendre, les 8 présidents FDP, les 9 présidents Verts et l'unique président DVU étaient tous des élus de liste. Par contre, au SPD, on trouve 7 élus de circonscription et 6 élus de liste, et à la CDU (ou en Bavière, la CSU), on compte 10 députés de circonscription et 4 élus de liste. Le PDS présente un tableau contrasté : ce parti est minoritaire, mais son implantation locale forte dans les Länder de l'Est lui permet néanmoins d'y conquérir plusieurs circonscriptions. On dénombre 2 élus de circonscription et 4 élus de liste parmi ses présidents de groupe.

Plus difficiles à obtenir, les données historiques vont toutes dans le même sens. Au Bundestag depuis 1949, on compte parmi les présidents du groupe CDU/CSU 6 députés de circonscription, 2 de liste et 1 élu berlinois. Au SPD, sur 11 présidents, on dénombre 5 élus de circonscription et 5 élus de liste, alors qu'un autre a tour à tour été député berlinois puis député de liste. Rappelons que le SPD a été plus souvent dans l'opposition que la CDU/CSU. Lorsque le groupe parlementaire est dans l'opposition et que les élus de liste y prédominent, il est naturel qu'il porte à sa présidence des élus de liste comme Karl Carstens et Helmut Kohl (CDU/CSU) ou Helmut Schmidt et Rudolf Scharping (SPD), mais il est intéressant de noter que l'actuel président du groupe SPD au Bundestag, Franz Müntefering, détient un mandat de liste au sein d'un groupe où cette catégorie est minoritaire.

Les données colligées plus haut appuient fortement le consensus régnant dans la littérature : l'existence de deux types de mandats parlementaires au sein de la même assemblée ne produit pas deux castes inégales, et les distinctions fondées sur ce critère sont loin d'avoir l'importance cruciale que certains lui attribuent. Comme nous le verrons aux chapitres suivants, cette réalité a beaucoup à voir avec la façon dont sont pourvus les sièges compensatoires.

## Chapitre 9

# Comment choisir les députés qui occuperont les sièges compensatoires?

Une fois déterminé le nombre de sièges attribués à chaque parti, il faut désigner les personnes qui occuperont les sièges compensatoires. Deux options s'offrent à cet égard. On peut choisir ces députés à partir de listes de candidats déposées par chaque parti avant le scrutin. Ou, encore, on peut se dispenser de listes et attribuer les sièges compensatoires aux candidats défaits de chaque parti qui ont obtenu les scores les plus élevés dans leurs circonscriptions respectives, scores jaugés soit par le *nombre de voix* remportées, soit par le *pourcentage* obtenu des votes exprimés.

### FAUT-IL REPÊCHER DES CANDIDATS DE CIRCONSCRIPTION DÉFAITS?

La formule qui consiste à repêcher des candidats de circonscription défaits est utilisée dans le Land de Bade-Würtemberg depuis 1956. Le candidat arrivé en tête dans une circonscription obtient un « mandat direct » (*Direktmandat*). À l'intérieur de quatre grands regroupements régionaux, on détermine le nombre de sièges compensatoires auxquels chaque parti a droit. Ces sièges sont décernés ensuite aux candidats défaits qui ont eu dans la région le *nombre de voix* (et non le pourcentage de votes) le plus élevé. Ces élus obtiennent alors un « second mandat » (*Zweitmandat*) pour la circonscription où ils s'étaient présentés. Il peut y avoir plusieurs « seconds mandats » dans la même circonscription, confiés à des candidats de partis différents. La procédure du repêchage a également été utilisée dans le Land de Berlin-Ouest à compter de 1958 et y a été abandonnée après les élections de 1971.

Dans un tel système, la double candidature est implicitement exigée, puisqu'un individu ne peut espérer détenir un siège compensatoire que s'il a fait acte de candidature dans une circonscription. La formule comporte cependant un élément de rigidité. Le lien entre l'individu détenant un mandat compensatoire et sa circonscription est formalisé par son titre et apparaît à l'annuaire parlementaire. On imprime même des cartes des circonscriptions sur lesquelles figurent pour chacune les noms du ou des députés qui la représentent. Il est impossible de choisir de travailler dans une circonscription voisine.

La formule n'est pas dépourvue d'attrait. Les dirigeants des partis ne peuvent contrôler l'attribution des sièges compensatoires puisque aucune liste n'est utilisée. Tout au plus peuvent-ils inter-

venir pour assurer l'investiture de leurs favoris dans des circonscriptions sûres. Pour obtenir un siège compensatoire, il est indispensable d'avoir brigué un mandat direct dans une circonscription : les sièges compensatoires seront ainsi occupés par des individus qui auront cultivé un enracinement local. Et l'on peut penser que, en attribuant plus de voix à certains candidats qu'à d'autres au sein du même parti, les électeurs du parti dans la région ont en quelque sorte établi eux-mêmes une liste d'éligibilité, et ce, de façon plus démocratique que ne l'auraient fait les dirigeants ou même les militants de ce parti.

Du point de vue des partis et de leurs dirigeants, la formule a l'inconvénient d'abandonner aux aléas de la géographie électorale la désignation des candidats ayant le plus de chances d'être élus grâce à la compensation. Pour une personnalité en vue, un échec lors de l'assemblée de mise en candidature du parti dans une circonscription est sans appel (à moins qu'elle ne dénicher une autre circonscription).

Cette formule n'a fait école pratiquement nulle part ailleurs<sup>70</sup>. La coalition entrée en fonction dans le Bade-Würtemberg après les élections de 2001 se proposait même de l'abolir et de recourir aux listes, comme on le fait partout ailleurs (cette situation ne s'est pas concrétisée jusqu'ici). En effet, le système donne parfois des résultats étranges lorsque plusieurs partis ont droit à des « seconds mandats ». La même circonscription peut fort bien se retrouver avec deux, trois ou même quatre « seconds mandats » parce que sa population électorale et son taux de participation électorale sont plus élevés qu'ailleurs. Une circonscription voisine moins peuplée peut n'en obtenir aucun. D'une élection à l'autre, la même circonscription peut avoir un député, puis trois, puis deux<sup>71</sup>. Une perception d'inégalité de représentation territoriale peut ainsi se généraliser, bien que tel n'ait pas été le cas en pratique<sup>72</sup>.

La formule peut sembler capricieuse également lorsqu'on examine les scores personnels de chaque candidat. Plusieurs candidats des grands partis resteront sur le carreau malgré une performance individuelle plus qu'honorable, alors que de nombreux candidats de petits partis réussiront à se faire élire parce que leur score personnel est supérieur à celui des autres candidats défaits de *leur parti*, tout en étant inférieur à celui de nombre de candidats défaits *des grands partis*.

70. Les seuls autres cas que nous connaissions sont le Sénat italien (on se base sur le pourcentage des votes valides obtenus, et non sur le nombre brut de votes valides) et le Danemark sous l'empire de la loi qui a servi à l'élection de 1918. Voir Frederick ZEUTHEN, « P.R. under the New Danish Constitution », *Representation*, n° 32, 1915, p. 95.

71. La circonscription n° 9 (Nürtingen) compte 2 députés au lendemain des élections de 1992, grimpe à 5 en 1996 et tombe à 4 en 2001. La circonscription n° 44 (Enz) en totalise 5 après les élections de 1992 et de 1996, mais elle chute à 2 en 2001. De tels cas n'ont rien d'exceptionnel.

72. Courriel du professeur Udo Kempf, de la Pädagogische Hochschule Freiburg, à l'auteur, le 11 avril 2002.

En 2001, par exemple, un candidat Vert a été élu avec un score personnel de 21,0 % (circonscription n° 47) et un candidat FDP a obtenu un *Zweitmandat* avec 23,1 % des voix (circonscription n° 22). Le plus élevé de ces deux scores a été surpassé par une bonne trentaine de candidats CDU ou SPD qui n'ont pas obtenu de siège, bien qu'ils aient récolté jusqu'à 38 % du vote (CDU, circonscription n° 28).

### **FAUT-IL ATTRIBUER LES SIÈGES COMPENSATOIRES AUX CANDIDATS INSCRITS SUR UNE LISTE?**

Comme nous l'avons indiqué, l'attribution de sièges compensatoires aux candidats inscrits sur une liste est le procédé utilisé dans presque tous les autres systèmes compensatoires qui existent. Ainsi, les partis doivent déposer avant le jour du scrutin une liste de personnes appelées à occuper les sièges compensatoires qui leur seront éventuellement attribués. La liste est remise aux autorités électorales par les dirigeants du parti, tout comme un acte de candidature individuelle est soumis par le candidat auprès du directeur du scrutin de la circonscription. Il n'est pas nécessaire que la liste contienne autant de noms qu'il y a de sièges compensatoires à attribuer, ce qui permet à de petits partis, sans illusion sur leurs chances de succès, de présenter une liste comportant une demi-douzaine de noms. Il est également possible de présenter une liste ayant plus de noms qu'il n'y a de sièges de liste à pourvoir, précaution qui, pour les grands partis, n'est pas superflue puisque la liste servira ultérieurement au remplacement des élus dont le siège est devenu vacant<sup>73</sup>.

La liste des candidats inscrits et l'ordre de leur inscription sur la liste sont déterminés par le parti, et celui-ci compose sa liste d'une manière conforme à la conception de la démocratie qui existe en son sein. La plupart des législateurs dans le monde s'en remettent à cet égard aux partis pour arrêter la composition de leur liste, aux militants des partis pour empêcher les dirigeants de manipuler les listes en cachette et aux électeurs pour punir les partis qui recourraient à des procédés vraiment trop autocratiques. Font exception les Allemands, dont les lois électorales encadrent de façon relativement serrée le processus de préparation des

listes, exigeant notamment la tenue d'assemblées des membres des partis.

Si, comme en Bavière, les électeurs ont la possibilité d'exprimer une préférence en faveur d'un candidat inscrit sur la liste du parti qu'ils appuient, l'ordre d'inscription des candidats sur la liste que le parti a déterminé devient moins important: c'est le nombre de préférences personnelles obtenues par chaque individu qui détermine sa position ultime sur la liste et donc ses chances d'élection.

Si, comme partout ailleurs, on recourt au procédé dit de la liste bloquée, l'ordre d'inscription sur la liste déterminé par le parti conditionne de façon absolue les chances d'élection des individus qui y figurent. Typiquement, les chefs de parti sont inscrits au premier rang sur la liste. On dit alors d'eux qu'ils sont « têtes de liste » de leurs partis respectifs. Les personnes qui suivent immédiatement sont des individus de notoriété supérieure à la moyenne.

L'utilisation de listes consacre en apparence l'existence d'une deuxième voie d'accès au Parlement, totalement distincte d'une candidature de circonscription. Comme on va le voir, la réalité est très différente.

73. Voici un exemple relativement récent de l'éventail des options possibles, tiré des élections régionales de février 2003 en Basse-Saxe. Il y a alors 55 sièges de liste à pourvoir. Les grands partis présentent des listes bien plus longues que strictement nécessaire: on compte 108 noms sur la liste du SPD et 86 noms sur la liste de la CDU. Choix plus judicieux qu'il n'y paraît à première vue puisque les *Überhang* et les *Ausgleich* porteront le nombre total de sièges de liste à 83! Les listes des autres partis sont généralement plus courtes: 39 noms chez les Verts, 14 au PDS, 14 chez les GRAUEN, 18 chez les Republikaner, 10 chez les démocrates écologistes (ÖDP), 16 chez les « chrétiens fidèles à la Bible » (PBC) et 29 pour le Parti de la défense de l'État de droit (Schill); le FDP détonne dans cette ligue en présentant une liste de 84 noms.

## Chapitre 10

### La double candidature, clé des systèmes compensatoires

Dans ce chapitre, nous allons expliquer plus en détail pourquoi le problème des deux classes de députés ne se matérialise pas de façon grave et mettre en évidence les arrangements légaux qui permettent d'éviter que ce problème surgisse. Notre réponse tient en deux réalités simples et importantes dont les descriptions superficielles du système allemand ne parlent pas. Premièrement, la très grande majorité des députés élus se sont présentés à la fois dans une circonscription et sur une liste. Deuxièmement, à long terme, les fluctuations électorales multiplient le nombre de députés qui ont appartenu *aux deux catégories* durant leur carrière.

Ces deux facteurs réduisent la possibilité de friction entre les deux groupes. Il serait pour le moins maladroit de dénigrer une « autre » catégorie à laquelle on a soi-même voulu appartenir, d'autant plus que la probabilité statistique de s'y trouver un jour n'est pas négligeable. Ces réalités modèrent les transports des députés tentés par le dénigrement catégoriel.

#### LA DOUBLE CANDIDATURE

Dans un système compensatoire prévoyant des listes, il y a en apparence deux voies d'accès au Parlement : la candidature individuelle dans une circonscription et la candidature sur une liste. Théoriquement, les deux voies pourraient être exclusives, comme l'imaginent ceux qui agitent le spectre des « deux classes de députés ».

On ne trouvera guère d'indication à cet égard dans les lois électorales, typiquement discrètes sur ce chapitre. Elles n'interdisent pas la double candidature, c'est-à-dire le fait pour le même individu de figurer sur une liste de parti tout en étant candidat dans une circonscription électorale<sup>74</sup>. Elles prévoient toutes cependant qu'en cas de double succès l'heureux élu doit occuper obligatoirement le mandat de circonscription qu'il a sollicité. En outre, son nom est rayé automatiquement de la liste et le siège qu'il aurait obtenu va au suivant non élu sur la liste. Si la double candidature est permise, elle n'est pas pour autant imposée<sup>75</sup>.

Les lois électorales ouvrent donc la voie à plusieurs scénarios. Chaque parti pourrait, par exemple, présenter deux équipes de candidats parfaitement distinctes (l'une dans les circonscriptions et l'autre sur la liste) et chercher délibérément à spécialiser les rôles. Dans les circonscriptions se présenteraient des individus fortement enracinés localement, destinés à jouer exclusivement un rôle de médiateurs

entre l'Administration et leurs commettants. Sur la liste, on verrait les personnalités d'envergure plus nationale destinées soit à occuper des postes ministériels, soit à jouer le rôle de critiques sectoriels de leur parti dans l'opposition. Beaucoup entrevoient ainsi le rôle respectif des deux « équipes » pour s'en féliciter ou, au contraire, pour s'en scandaliser. Dans ce cas de figure, les députés de circonscription et les députés de liste formeraient deux groupes distincts, et potentiellement conflictuels.

Concevable, voire approprié, dans un système de superposition, un tel choix est déraisonnable dans un contexte compensatoire, et les partis politiques ne le font pas. Voici pourquoi.

#### UNE QUESTION DE CALCUL STRATÉGIQUE

Dans un système compensatoire, plus un parti remporte de circonscriptions, *moins il obtiendra de sièges de liste*. Il est donc imprudent, même dangereux, pour un candidat de tout miser sur sa présence sur une liste. Aux élections régionales de 2002 en Saxe-Anhalt, le chef de la CDU a couru ce risque à ses dépens : tête de liste de son parti, il n'était candidat dans aucune circonscription. Son parti a balayé les circonscriptions à un point tel (48 sur 49!) qu'il n'avait droit à aucun siège de liste, ce qui a laissé sur le carreau son chef, devenu ministre-président du Land<sup>76</sup>.

Il est également imprudent pour un candidat de circonscription de ne pas se tendre un filet de sécurité par l'entremise de sa présence sur une liste. Si son parti est balayé dans les circonscriptions à l'élection suivante, il perdra son mandat au profit d'une personne moins expérimentée, élue grâce à la liste.

C'est ce que démontre bien l'exemple suivant, extrait des élections fédérales allemandes de 1994 et de 1998 dans le Land de Schleswig-Holstein (tableau 20). Si les députés de circonscription de la CDU élus en 1994 n'avaient pu jouir du filet de sécurité que procure une candidature de liste, ils auraient tous été défaits en 1998 et les seuls députés du parti auraient été des nouveaux venus, élus grâce à la liste. De même, si les députés de liste du SPD élus en 1994 n'avaient pu simultanément tenter leur chance dans une circonscription, ils auraient tous disparu du Parlement. La double candidature a permis d'éviter un tel massacre et de conserver des députés expérimentés : six députés CDU sortants ont été rescapés grâce à la liste, tandis que sept députés de liste SPD ont conquis des circonscriptions.

74. Le Mexique est le seul à limiter à 60 (auparavant à 30) au sein de chaque parti le nombre de candidats qui peuvent tenter leur chance à la fois dans une circonscription et sur une liste (art. 8.2 du Code électoral mexicain).

75. La Bavière oblige les candidats de circonscription à figurer sur une liste (mais non l'inverse). Le système du Bade-Württemberg impose implicitement la double candidature en attribuant les sièges compensatoires à des candidats défaits dans des circonscriptions.

76. Précisons que cet inconvenient est moins dramatique en Allemagne, un ministre n'étant pas obligé de détenir un mandat parlementaire. Si cette mésaventure était survenue en Rhénanie du Nord-Westphalie, où la constitution exige que le ministre-président soit membre du Landtag, l'intéressé n'aurait pu occuper le poste.

Tableau 20

## ÉLECTIONS FÉDÉRALES ALLEMANDES DE 1994 ET DE 1998 DANS LE LAND DE SCHLESWIG-HOLSTEIN

Parti	Nombre de sièges en 1994			Nombre de sièges en 1998		
	Circonscriptions	Liste	Total	Circonscriptions	Liste	Total
CDU	9	1	10	0	9	9
SPD	2	8	10	11	0	11
FDP	0	2	2	0	2	2
Verts	0	2	2	0	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

Si la double candidature était interdite, la seule façon pour les députés sortants, anticipant une défaite de leur parti, d'échapper à l'élimination serait de se ruer sur les listes s'ils représentent une circonscription. Un tel geste vaudrait aveu de défaite et exposerait le parti au ridicule. Il pourrait même s'avérer contre-productif. Que se passerait-il si la panique se révélait mal fondée et si la campagne occasionnait un renversement de conjoncture, comme cela arrive de plus en plus fréquemment, se soldant par la réélection triomphale du parti? Dans un tel cas, dirait-on en langage familier, les trouillards se feront faucher sur la liste et les sièges de circonscription qu'ils auront hâtivement abandonnés seront remportés par des individus moins expérimentés que l'on destinait plutôt au casse-pipe.

**Mieux vaut donc ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier** et tenter plutôt sa chance aux deux niveaux, quitte, bien sûr, à ne conserver que le mandat de circonscription en cas de double succès. Reste à voir si ce raisonnement théorique correspond à la réalité vécue sur le terrain.

### COMMENT LES CHOSES SE PASSENT EN PRATIQUE

Pour vérifier la façon dont sont agencées les candidatures en Allemagne, nous avons rassemblé des chiffres inédits. En fait, nous avons cherché à savoir combien de candidats se présentaient uniquement dans une circonscription, seulement sur la liste, et combien jouaient sur les deux tableaux. Nous avons obtenu des données de ce type auprès des autorités électorales ou encore nous les avons calculées à partir des listes de candidats. Nos chiffres englobent les élections au Bundestag et aux parlements des Länder où existe un système de proportionnelle personnalisée, de la Nouvelle-Zélande, de l'Écosse et du pays de Galles. Précisons que nous avons privilégié les élections les plus récentes, tout en utilisant les chiffres des élections antérieures lorsque ceux-ci étaient disponibles pour vérifier les tendances historiques.

Cet exercice est révélateur. Ainsi, la **double candidature est généralisée**. Les meilleures places sur la liste sont le plus souvent occupées par des candidats de circonscription désignés antérieurement, quitte à gonfler les queues de liste pour y faire figurer des individus qui tiennent à faire acte de candidature bien qu'ils aient peu de chances d'être élus. Les grands partis incluent habituellement en bonne position sur leurs listes quelques personnalités qui ne se présentent pas dans une circonscription, mais ce cas de figure demeure très minoritaire.

Examinons, par exemple, les candidatures aux plus récentes élections au Bundestag (2002).

La première ligne du tableau 21 permet d'entrevoir l'importance de la double candidature: un peu plus du tiers (35 %) de tous les candidats s'y adonnent. Si l'on isole maintenant les candidats des grands partis (CDU, CSU et SPD), les seuls en pratique qui ont une chance sérieuse de remporter une circonscription (deuxième ligne), la proportion des *Doppelkandidaturen* passe à près de la moitié du total (47,6 %). Vu la pratique allemande de présenter sur les listes beaucoup plus de candidats qu'il n'y a de sièges à pourvoir, on peut soupçonner que de nombreux candidats inscrits uniquement sur la liste ne sont que des figurants dénués de chances sérieuses: c'est exactement ce que confirme la troisième ligne, énonçant le profil des candidatures des 603 députés élus: 69 députés ont pris le risque de ne se présenter que dans une circonscription et y ont été élus: ils représentent le plus souvent des circonscriptions ultrasûres (CSU en Bavière) et pouvaient courir ce risque. On dénombre aussi 22 députés qui ne figuraient que sur la liste. Et l'immense majorité des élus (85 %) étaient des *Doppel*: ils avaient joué sur les deux tableaux.

Ainsi, la très grande majorité des candidats de circonscription présentés par les partis importants disposent d'un filet de sécurité grâce à la liste. Cela est vrai non seulement pour le Bundestag mais également pour tous les Länder où existe le même système électoral, comme en fait foi le tableau 22.

Tableau 21

## PROFIL DES CANDIDATURES LORS DES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG EN 2002

Parti	Nombre de candidats en lice dans/sur			
	Circonscription seulement	Liste seulement	Les deux	Tous les candidats
Tous les candidats	694 19,6 %	1 598 45,1 %	1 250 35,3 %	3 542 100,0 %
Candidats des grands partis seulement (CDU, CSU, SPD)	77 7,0 %	497 45,4 %	521 47,6 %	1 095 100,0 %
Députés élus	69 11,4 %	22 3,6 %	512 84,9 %	603 99,9 %

Tableau 22

## POURCENTAGE DE CANDIDATS DE CIRCONSCRIPTION FIGURANT SIMULTANÉMENT SUR LA LISTE DES GRANDS PARTIS — ÉLECTIONS ALLEMANDES LES PLUS RÉCENTES

Élections*	Parti			
	SPD	CDU	CSU	PDS
Bundestag (2002)	97,0	83,5	40,9	-
Rhénanie du Nord-Westphalie (2000)	97,4	85,4	-	-
Bavière (2003)	100,0	-	100,0	-
Basse-Saxe (2003)	77,0	85,0	-	-
Hesse (2003)	100,0	100,0	-	-
Rhénanie-Palatinat (2001)	100,0	100,0	-	-
Schleswig-Holstein (2000)	100,0	91,1	-	-
Berlin (2001)	97,4	85,9	-	39,7
Brandebourg (2004)	97,7	100,0	-	68,2
Saxe (2004)	93,3	46,7	-	73,3
Saxe-Anhalt (2002)	100,0	98,0	-	65,3
Mecklembourg—Basse-Poméranie (2002)	83,3	97,2	-	75,0
Thuringe (2004)	97,7	100,0	-	72,7
<b>POURCENTAGE MOYEN</b>	<b>95,4</b>	<b>89,4</b>	<b>70,4</b>	<b>65,7</b>

\* Les données ne sont pas disponibles pour le Brandebourg (1999). Au Bade-Württemberg, il n'y a pas de listes, et la double candidature est implicite. Le PDS n'est considéré comme un grand parti que pour les Länder de l'Est.

La double candidature est également courante en Nouvelle-Zélande. Sur les 683 candidats en lice aux élections les plus récentes (2002), 160 ne se présentaient que dans des circonscriptions, 90 ne figuraient que sur une liste de parti et pas moins de 433 (63 %) étaient inscrits sur une liste de parti tout en se présentant dans une circonscription.

Par ailleurs, en Écosse (2003), les travaillistes ont eu tendance à bouder la double candidature et à ne se présenter que dans des circonscriptions, ce qui était facile vu leur domination à ce niveau. Chez les autres partis, la double candidature est plus fréquente : 35 sur 94 chez les libéraux-démocrates, 65 sur 83 chez les nationalistes (SNP) et 69 sur 73 chez les conservateurs.

Résultat pratique : le Parlement se compose pour l'essentiel de députés élus dans une circonscription et de députés défaits dans une circonscription mais élus grâce à la liste. *La très grande majorité des élus ont fait acte de candidature dans une circonscription.* La principale voie d'accès au Parlement consiste à être choisi d'abord par les militants d'une circonscription, ce qui assure ensuite presque à coup sûr une position favorable sur la liste.

Les chiffres sont éloquentes. Aux élections fédérales allemandes de 2002, seulement 22 des 603 députés élus (3,6 %) n'avaient pas fait acte de candidature dans une circonscription<sup>77</sup>. Un tableau semblable peut être dressé pour chacun des Länder pratiquant la proportionnelle personnalisée. Lors des plus

récentes élections survenues dans ces 13 Länder, le chiffre correspondant était de 4,5 %. Il est souvent encore plus faible dans la plupart des Länder. Le chiffre plus élevé enregistré en Bavière (18 %) s'explique simplement. Le parti le plus fort a obtenu un pourcentage de voix nettement supérieur à 50 % et raflé tous les sièges de circonscription, alors que ceux-ci ne constituent que 50 % du total : il est donc inévitable que nombre de ses élus viennent uniquement de la liste.

Cette pratique s'est étendue aux pays étrangers qui ont adopté le système. Le pourcentage d'élus n'ayant pas fait acte de candidature dans une circonscription s'est élevé à seulement 8,5 % et 3,3 % respectivement aux élections écossaises et galloises de 2003 ainsi qu'à 5,8 % aux élections néo-zélandaises de 2002.

Souligné depuis longtemps dans la littérature scientifique<sup>78</sup>, ce fait explique largement l'absence de conflit entre les deux prétendues classes de députés au sein des parlements élus selon un système mixte à l'allemande. Un député de liste typique s'est présenté sans succès dans une circonscription. Pour y livrer bataille, il a dû se familiariser avec les enjeux locaux. Il ambitionne d'y tenter sa chance à nouveau aux prochaines élections, car, si son parti est porté au pouvoir, le nombre de sièges de liste accordés à ce parti diminuera alors sensiblement et une candidature de circonscription risque de constituer sa seule chance d'être élu. C'est pourquoi il demeure actif dans cette circonscription durant son mandat parlementaire et consacre à de telles activités presque autant de ses efforts que le député élu « directement ». Non mentionnée par les guides parlementaires, la chose est reconnue dans la littérature officielle de vulgarisation<sup>79</sup> et certains sites Internet parlementaires indiquent même explicitement la circonscription où travaille chaque député de liste<sup>80</sup>.

**Tableau 23**

**DÉPUTÉS ÉLUS QUI NE SE SONT PAS PRÉSENTÉS DANS UNE CIRCONSCRIPTION — ÉLECTIONS LES PLUS RÉCENTES**

Parlement (élections)	Députés élus qui ne se sont pas présentés dans une circonscription	%
Bundestag (2002)	22 sur 603	3,6
<b>LÄNDER</b>		
Berlin (2001)	8 sur 141	5,7
Bade-Würtemberg (2001)	0 sur 128	0,0
Bavière (2003)	33 sur 180	18,3
Brandebourg (2004)	9 sur 88	10,2
Hesse (2003)	2 sur 110	1,8
Basse-Saxe (2003)	0 sur 183	0,0
Mecklembourg—Basse-Poméranie (2002)	4 sur 71	5,6
Rhénanie-Westphalie (2000)	0 sur 231	0,0
Saxe (2004)	8 sur 124	6,5
Saxe-Anhalt (2002)	2 sur 115	1,7
Rhénanie-Palatinat (2001)	1 sur 101	1,0
Schleswig-Holstein (2000)	1 sur 89	1,1
Thuringe (2004)	7 sur 88	8,0
<b>TOTAL DES 13 LÄNDER</b>	<b>75 sur 1649</b>	<b>4,5</b>
Nouvelle-Zélande (2002)	7 sur 120	5,8
Écosse (2003)	11 sur 129	8,5
Pays de Galles (2003)	2 sur 60	3,3

77. Autre détail intéressant : sur une longue période, les députés au Bundestag n'ayant pas fait acte de candidature dans une circonscription font figure de race en voie d'extinction : en 1957, ils étaient 14 % du total contre moins de 4 % aujourd'hui.

78. Voir Gerhard LOEWENBERG, *op.cit.*, note 60, p. 70-72; Geoffrey K. ROBERTS, « The Federal Republic of Germany », dans Samuel E. Finer (dir.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram, 1975, p. 221.

79. Selon une publication officielle du Bundestag, « Members spend in their constituencies the roughly 30 weeks a year in which Parliament is not sitting. They mostly do so regardless of whether they have been directly elected in their constituencies or elected to the Bundestag as a candidate on one of the party lists. As a rule, the latter Members, too, look after constituencies, mostly the ones in which they failed to be directly elected » : PRÉSIDENT DU BUNDESTAG, *The German Parliament*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 1999, p. 288.

80. C'est le cas pour les sites Web du Bundestag ([www.bundestag.de/mbd15/wkmap/index.html](http://www.bundestag.de/mbd15/wkmap/index.html)), du Landtag de Rhénanie du Nord Westphalie ([www.landtag.nrw.de/WWW/index2.htm?seite=2](http://www.landtag.nrw.de/WWW/index2.htm?seite=2)), rubrique « Wahlkreiskarte », et du Landtag de Basse-Saxe ([www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/abgeordnete.htm](http://www.landtag-niedersachsen.de/Abgeordnete/abgeordnete.htm)), rubrique « Word-Dokument: Abgeordnete in den Wahlkreisen ». Tous ces sites ont été consultés le 19 mars 2004.



Remarquons que la présence massive des candidats de circonscription sur les listes de parti s'est accomplie sans la moindre exigence légale, le droit se bornant dans la très grande majorité des cas à consacrer implicitement la possibilité de doubles candidatures et à exiger, explicitement cette fois-ci, le renoncement au mandat de liste en cas de double succès. **Ce que le législateur s'est retenu d'imposer, la dynamique politique l'a rendu inévitable.**

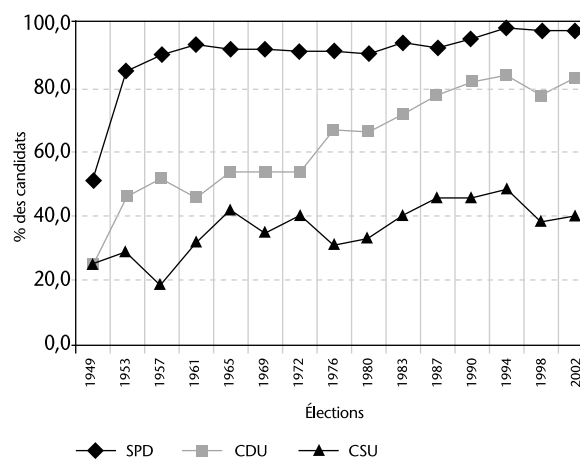
Le raisonnement que nous venons d'exposer vaut essentiellement pour les candidats des grands partis, ceux qui ont des chances de remporter des circonscriptions. Cependant, même chez les petits partis qui ont fort peu de chances d'obtenir un siège direct, les positions les plus avantageuses sur la liste sont occupées par des personnes qui se présentent également dans une circonscription. Il est très rare qu'un petit parti, comme les Verts écossais en 2003, le DVU en Saxe-Anhalt en 1998 ou l'Outdoor Recreation New Zealand Party en 2002, ne présente qu'une liste et se dispense de toute candidature de circonscription, même si ce choix lui simplifierait la tâche. La chose est plus courante chez les très petits partis, pour des raisons évidentes.

Les données plus anciennes qui sont disponibles suggèrent que la double candidature n'était pas aussi généralisée à l'origine qu'aujourd'hui. Tout se passe comme si cette pratique résultait d'un apprentissage étalé sur plusieurs élections, et que l'on s'était rendu compte à l'expérience que la double candidature était nettement préférable. Le graphique 1 est éloquent à ce sujet. Aux premières élections fédérales (1949), seulement 23 % des candidats de la CDU et de la CSU qui se présentent dans une circonscription ont pris soin d'inscrire leur nom aussi sur les listes; le taux en 2002 s'élève à 83,5 % pour la CDU et à 41 % pour la CSU, hégémonique en Bavière et donc plus apte à prendre des risques. Même évolution au SPD: 52 % des candidats de circonscription figuraient sur les listes en 1949, 97 % en 2002. Dans le Land de Basse-Saxe, les candidats de circonscription nantis d'un filet de sécurité représentaient pour les deux principaux partis un peu plus du quart du total aux premières élections (1947) contre 77 % pour le SPD et 85 % pour la CDU aux plus récentes (2003). En Rhénanie du Nord-Westphalie, 41 % des candidats de circonscription du SPD aux

élections de 1975 apparaissaient également sur la liste, tandis que c'était le cas de 97 % aux élections de 2000. Pour leurs homologues de la CDU, les chiffres correspondants s'élevaient à 53 % et à 85 %.

### Graphique 1

**POURCENTAGE DES CANDIDATS DE CIRCONSCRIPTION FIGURANT ÉGALEMENT SUR LA LISTE DU PARTI — GRANDS PARTIS SEULEMENT — ÉLECTIONS AU BUNDESTAG DE 1949 À 2002**



### LE PASSAGE D'UNE CATÉGORIE À L'AUTRE

Les conflits entre députés fondés sur le mode d'élection des uns et des autres sont d'autant moins susceptibles de surgir que les deux catégories sont moins étanches qu'on ne le croit. Ici, nous ouvrons un champ de recherche totalement nouveau, aucune source n'ayant, à notre connaissance, entrepris d'explorer cette particularité du parlementarisme allemand.

Nous avons fait état plus haut des intermittences de ferveur dans la relation entre Helmut Kohl et sa circonscription de Ludwigshafen, se traduisant pour l'intéressé par le passage en 1990 de la liste à la circonscription, et par un passage en sens inverse huit ans plus tard. Or ce cas de figure, minoritaire, n'a rien d'exceptionnel.

Pour nous en assurer, nous avons examiné les répertoires historiques des parlementaires disponibles pour le Bundestag et pour les législatures de cinq Länder<sup>81</sup>. Le système de proportionnelle personnalisée y existe depuis environ un demi-siècle, ce qui

81. *Die Mitglieder des Deutschen Bundestages 1.-13. Wahlperiode (Stand : 28. Februar 1998)*: ce document est disponible sur le site Web du Bundestag, complété par les éditions les plus récentes du guide parlementaire (*Volkshandbuch*) pour les 14<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> législatures. Pour le Landtag de la Rhénanie du Nord-Westphalie, voir la liste consolidée des députés depuis 1947, annexée à un courriel de M. Olaf Wiese à l'auteur, le 25 février 2003, et le CD-ROM *Landtag Nordrhein-Westfalen 12. Wahlperiode*. Pour le Landtag de Bavière, voir le site du directeur des élections qui contient une liste des députés de 1946 à 1998 (« Mitglieder des Bayerischen Landtags seit 1946 »), que l'on peut consulter à l'adresse suivante: [www.statistik.bayern.de/lw/mdl\\_abc\\_a.htm](http://www.statistik.bayern.de/lw/mdl_abc_a.htm). Pour le Landtag de Basse-Saxe, le répertoire de Barbara SIMON, *Abgeordnete in Niedersachsen 1946-1994. Biographisches Handbuch*, Hannover, Herausgegeben vom Präsidenten des Niedersächsisches Landtages, 1996 et les éditions du *Volkshandbuch* pour les législatures subséquentes. Les calculs nécessaires pour le Landtag de Hesse ont été effectués à partir des listes de députés indiquées à l'adresse suivante: [141.90.2.45/tabellen/icitseitgremien.html#icitseitgremien.htm](http://141.90.2.45/tabellen/icitseitgremien.html#icitseitgremien.htm) et des résultats détaillés des élections par circonscription figurant à l'adresse suivante: [141.90.2.45/elbib/landeslistewahlergebnis.htm](http://141.90.2.45/elbib/landeslistewahlergebnis.htm). Pour le Landtag du Bade-Württemberg, nous nous en sommes remis à la compilation de Frank-Roland KÜHNEL, *Landtagsabgeordnete und Wahlkreise in Baden-Württemberg seit 1946*, Stuttgart, Herausgegeben vom Landtag, Baden-Württemberg, 2001. Le site Web du Landtag du Schleswig-Holstein contient un répertoire informatisé des députés depuis 1946: [liss.lvn.parlanet.de/cgi-bin/starfinder0?pat=samt.txt&id=lisweb&pass=lisweb&OK=OK](http://liss.lvn.parlanet.de/cgi-bin/starfinder0?pat=samt.txt&id=lisweb&pass=lisweb&OK=OK).

**Tableau 24****DÉPUTÉS AYANT DÉTENU TOUR À TOUR UN MANDAT DE CIRCONSCRIPTION ET UN MANDAT DE LISTE DANS CERTAINS PARLEMENTS ALLEMANDS ÉLUS À LA PROPORTIONNELLE PERSONNALISÉE**

Parlement	Nombre de députés ayant rempli les deux types de mandat / nombre total de députés	%
Bundestag (1949-2002)	538 sur 2 831*	19,0
<b>Parlements de Land</b>		
Schleswig-Holstein (1947-2003)	118 sur 494	23,9
Hesse (1954-2003)	125 sur 581	21,5
Bavière (1950-2003)	159 sur 988	16,1
Basse-Saxe (1947-1998)	135 sur 965	14,0
Rhénanie du Nord-Westphalie (1947-2003)	112 sur 1 326	8,4
Bade-Württemberg (1952-2001)	58 sur 703	8,3

\* Ce nombre a été obtenu après soustraction des députés de Berlin (1949-1990), élus selon un régime distinct, et des députés élus par le Parlement est-allemand peu avant la réunification. Ces députés ne détenaient aucun des deux types de mandat examinés dans notre étude.

permet d'en jauger les effets à long terme. Pour chacune, nous avons repéré les parlementaires ayant détenu durant leur carrière tour à tour un mandat de circonscription et un mandat de liste. Leur nombre a été comparé au nombre total de parlementaires durant la même période. Le tableau 24 résume les résultats obtenus.

En Rhénanie du Nord-Westphalie et dans le Bade-Württemberg, les députés qui sont passés d'une catégorie à l'autre forment 8 % du total. Ailleurs, les chiffres sont plus élevés : 14 % en Basse-Saxe, 16 % en Bavière, 21,5 % en Hesse et près de 24 % au Schleswig-Holstein. Au niveau fédéral, 19 % des 2 831 députés au Bundestag ont détenu tour à tour un siège de circonscription et un mandat de liste.

Bien que nous soyons en présence d'un phénomène complexe aux causes variées, c'est essentiellement l'ampleur des mouvements électoraux qui a pour effet de multiplier les passages d'une catégorie à l'autre. Les chiffres sont moins élevés dans les parlements plutôt placides où les bouleversements électoraux importants ont été rares depuis la Seconde Guerre mondiale : la CDU a toujours été le parti le plus fort en Bade-Württemberg, alors que la Rhénanie du Nord-Westphalie n'a connu qu'un seul véritable changement de majorité électorale, en 1966. Là où des changements de majorité ont eu lieu plus souvent, avec des balayages dans un sens ou dans l'autre à l'échelle des circonscriptions, les passages d'une catégorie à l'autre se comptent en plus grand nombre.

Par exemple, l'élection fédérale de 1998 occasionne un mouvement important dans les circonscriptions. Victorieuse dans 221 circonscriptions en 1994, la CDU/CSU n'en obtient que 112 en 1998, alors que le SPD dans le même laps de temps passe de 103 à 212 sièges directs. Pas moins de 124 députés changent alors de catégorie : 73 députés de liste sortants (tous du SPD, sauf 2) deviennent députés de circonscription, alors que 51 députés de circonscription sortants (tous de la CDU/CSU) conservent un siège grâce à la liste. Le changement est particulièrement prononcé dans le Land de Schleswig-Holstein, où un nombre élevé de circonscriptions sont marginales : 13 des 24 députés fédéraux élus en 1998 sont passés d'une catégorie à l'autre.

En cas de bouleversement complet, les passages se multiplient. L'élection de 2003 en Basse-Saxe en fournit un bon exemple. Les circonscriptions remportées par le SPD tombent de 83 à 9, celles qui ont été gagnées par la CDU augmentent de 17 à 91. Résultat : près du tiers des députés élus en 2003 détiennent un mandat d'un type différent de celui qu'ils avaient avant l'élection.

Ces chiffres sont impressionnants. Ils révèlent une réalité fort pertinente dans le cas qui nous occupe. Lorsque la probabilité qu'un député détienne l'un ou l'autre type de mandat durant sa carrière s'élève à un sur cinq, il est pour le moins imprudent de dénigrer une catégorie opposée à laquelle on a soi-même, statistiquement parlant, de bonnes chances d'appartenir un jour, à condition de faire de vieux os au Parlement.

Il y a plus: les chiffres mentionnés portent sur l'ensemble des députés ayant siégé à un parlement durant une cinquantaine d'années. Or les carrières parlementaires ont été de durée fort inégale. Parmi les députés fédéraux inventoriés, on en trouve un bon nombre dont la carrière n'a pas excédé la durée d'une législature et qui, pour des raisons évidentes, n'ont pas eu l'occasion de changer de catégorie durant leur carrière (il n'est pas possible de changer de catégorie entre deux élections). Si l'on excluait ces nombreux *one-term wonders* du dénominateur, l'importance numérique des passages s'accroîtrait de façon importante.

Une autre façon de mesurer l'ampleur de cette pratique consiste à ne considérer que les députés dont la carrière parlementaire a été la plus longue. À ce sujet, la minutie des compilateurs allemands offre aux chercheurs la possibilité d'isoler les députés au Bundestag dont la carrière a duré plus de 10 000 jours. Parmi ces 53 champions de la longévité, on compte 16 députés de circonscription, 10 députés de liste et pas moins de 27 députés (plus de la *moitié* du total) qui ont connu les deux situations<sup>82</sup>.

La possibilité pour un député défait dans une circonscription de demeurer au Parlement grâce à la liste et celle pour un député de liste défait de devenir député de circonscription ont-elles eu pour conséquence indésirable de freiner le renouvellement de la députation et de protéger les sortants contre la volonté de changement des électeurs? Tel ne semble pas être le cas. Les taux de renouvellement des parlements que nous avons étudiés, mesurés par le pourcentage moyen à long terme de nouveaux députés élus à chaque élection, sont fort honorables: 28 % pour le Bundestag (1953-2002), 29,8 % en Hesse (1954-1983), 33,1 % en Bade-Wurtemberg (1956-2001) et 40 % en Rhénanie du Nord-Westphalie (1950-1970). À noter que des parlements élus entièrement au scrutin majoritaire à un tour, comme la Chambre des représentants des États-Unis, offrent un taux habituel de renouvellement bien moindre.

## DES TENSIONS AU SEIN DES CIRCONSCRIPTIONS?

Les données qui précèdent suggèrent fortement que la coexistence de députés de circonscription et de députés de liste ne pose aucun problème majeur *au sein de l'institution parlementaire* et ne nuit pas non plus aux perspectives de carrière ministérielle des députés. Toutefois, l'introduction du système AMS en Écosse et au pays de Galles a

révélé un problème d'interaction au sein des circonscriptions. Le fait que les députés régionaux sont actifs dans les circonscriptions semble avoir engendré un certain ressentiment parmi les députés de circonscription: certains se plaignent de subir une concurrence indue. Le Parlement écossais, mais non l'Assemblée galloise, a même senti le besoin d'édicter un code de conduite en vue de minimiser les tensions.

Un tel réflexe est compréhensible si l'on considère le point de départ de ces sociétés, soit une tradition ancienne et ininterrompue de scrutin uninominal qui fait du député le représentant exclusif d'une circonscription. Longtemps pays unitaire, la Grande-Bretagne n'a pas comme la fédération canadienne l'habitude de voir deux réseaux de députés quadriller le même territoire. Le problème se complique du fait de la tradition partisane des deux entités où ont été créés des parlements régionaux. Depuis fort longtemps, l'Écosse et le pays de Galles sont des fiefs du Parti travailliste, qui réussit à décrocher la grande majorité des circonscriptions et compte comparativement peu de députés régionaux. Le système AMS détruit ce monopole et ouvre à la concurrence des régions qui n'en avaient pas connu. En plus, l'implantation du système y est relativement récente, la prééminence des travaillistes est demeurée considérable et ceux-ci n'ont pas eu l'occasion de vivre le système de l'autre côté de la barricade, dans l'opposition, comme leurs collègues allemands.

Les tensions entre députés de circonscription et députés régionaux ont récemment amené une commission présidée par Lord Richard à recommander, en mars 2004, le remplacement du système AMS par le vote unique transférable (STV)<sup>83</sup>. Reste à voir ce que les députés gallois — et le Parlement de Westminster, qui a seul le pouvoir de modifier le système — feront de cette recommandation. Le Parti travailliste gallois l'a pour sa part rejetée<sup>84</sup>. Le débat à venir à ce sujet pourrait bien mettre en lumière que l'introduction du STV permettrait non pas d'éliminer la concurrence entre députés évoluant sur le même territoire, mais plutôt d'institutionnaliser celle-ci.

Certains députés de circonscription s'accommodent mieux que d'autres du nouvel état de fait. Selon l'un d'entre eux, la présence de députés régionaux rend son travail plus exigeant, mais l'amène à travailler plus fort au service de ses commettants: « Good for the people, bad for the politicians », estime-t-il. L'une des rares études scientifiques consacrées au sujet révèle que 83 % des députés

82. Ce calcul a été effectué à partir du répertoire de Rudolf VIERHAUS et Ludolf HERBST, *Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages: 1949-2002*, t. 3, Munich, Saur, 2002, p. 47 et suiv.

83. COMMISSION ON THE POWERS AND ELECTORAL ARRANGEMENTS OF THE NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES, Report of the Richard Commission, Cardiff éditeur, 31 mars 2004.

84. WELSH LABOUR, *Better Governance for Wales. A Welsh Labour Policy Document*, août 1994, p. 5. Nos remerciements au professeur Ken Curry qui nous a transmis ce document.

écossais et gallois sont d'accord pour dire que les deux types de députés sont également représentatifs du peuple<sup>85</sup>. L'auteur conclut que, pour assurer au système le même succès qu'il a connu en Allemagne, les députés travaillistes écossais et gallois devront accepter la concurrence accrue résultant des réformes constitutionnelles adoptées à l'initiative de leur propre parti<sup>86</sup>.

---

85. Thomas LUNDBERG, « Electoral System Effects on the Partisan and Constituency Roles of German Legislators : Lessons for Scotland and Wales? », communication présentée au 52<sup>e</sup> Congrès annuel de la Political Studies Association, Aberdeen, avril 2002, p. 26.

86. *Ibid.*, p. 22.

## Chapitre 11

### La représentation des femmes dans les parlements

Le pourcentage de femmes siégeant aux parlements élus selon un système mixte compensatoire est élevé. Le Bundestag élu en 2002 compte 33 % de femmes (tableau 25). Dans les Länder utilisant le même système, la proportion est globalement semblable : 31 %, avec un plancher de 22 % dans le Bade-Württemberg et un sommet de 41 % dans le Brandebourg. Par ailleurs, on compte 28 % de femmes à la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande, 39 % au Parlement écossais et 50 % à l'Assemblée nationale galloise.

La plupart de ces pourcentages sont légèrement supérieurs à celui qui existe à l'Assemblée nationale du Québec depuis les élections de 2003, dans un contexte de scrutin majoritaire uninominal. À cette occasion, 38 femmes ont été élues à l'Assemblée, soit 30,4 % du total.

L'évolution historique indique clairement qu'aucun mode de scrutin n'a de vertus magiques lorsqu'il s'agit de faire entrer des femmes au Parlement. Au Bundestag, les femmes n'ont jamais dépassé 10 % du total avant les élections de 1987. Depuis, leur nombre a rapidement grimpé. On peut en dire autant de tous les parlements de Land.

Les données disponibles suggèrent que **l'existence de sièges de liste a donné historiquement un sérieux coup de pouce aux candidates**, puisque la très grande majorité des femmes qui ont siégé ou siègent aux parlements d'Allemagne occupaient ou occupent des sièges de liste. Encore aujourd'hui, 62 % des femmes qui siègent au Bundestag et 57 % de celles qui sont dans les parlements des Länder ont été élues grâce à la liste. Au Bundestag, les femmes comptent pour 25 % des députés de circonscription contre 40 % des députés de liste. Dans les Länder, la représentation féminine est presque toujours meilleure dans le cas des députés de liste qu'en ce qui concerne les députés de circonscription. Font exception le Landtag du Schleswig-Holstein, où les deux pourcentages sont à peu près égaux, celui de Brandebourg et la Chambre des députés de Berlin, où il y a un peu plus de femmes dans les circonscriptions que sur les listes (35 % contre 33 %).

Se distinguent encore plus clairement de cette tendance l'Écosse et le pays de Galles, où les femmes sont proportionnellement plus nombreuses dans les circonscriptions (44 % et 55 % respectivement) que sur les listes (34 % et 40 % respectivement).

**Tableau 25**

**LES FEMMES SIÉGEANT AUX PARLEMENTS ÉLUS SELON UN SYSTÈME MIXTE COMPENSATOIRE SELON LE TYPE DE MANDAT OBTENU**

Parlement	Femmes/ total	Députées de circonscription	Députées de liste	Femmes %		
				Circonscription	Liste	Total
Bundestag (2002)	198/603	75 sur 299	123 sur 304	25	40	33
Bavière (2003)	48/180	13 sur 92	35 sur 88	14	40	27
Bade-Württemberg (2001)	28/128	13 sur 70	15 sur 58*	19	26*	22
Brandebourg (2004)	36/88	19 sur 44	17 sur 44	43	39	41
Berlin (2001)	48/141	27 sur 78	21 sur 63	35	33	34
Basse-Saxe (2003)	63/183	29 sur 100	34 sur 83	29	41	34
Rhénanie du Nord-Westphalie (2000)	73/231	44 sur 151	29 sur 80	29	36	32
Hesse (2003)	34/110	11 sur 55	23 sur 55	20	42	31
Rhénanie-Palatinat (2001)	31/101	9 sur 51	22 sur 50	18	44	31
Mecklembourg—Basse-Poméranie (2002)	23/71	10 sur 36	13 sur 35	28	37	32
Thuringe (2004)	28/88	10 sur 44	18 sur 44	23	41	32
Saxe (2004)	34/124	11 sur 60	23 sur 64	18	36	27
Saxe-Anhalt (2002)	37/115	9 sur 49	28 sur 66	18	42	32
Schleswig-Holstein (2000)	34/89	17 sur 45	17 sur 44	38	39	38
<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>517/1 649</b>	<b>222 sur 875</b>	<b>295 sur 774</b>			
<b>TOUS LES PARLEMENTS DE LAND</b>	<b>31,3 %</b>	<b>25,4 %</b>	<b>38,1 %</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>31</b>
Nouvelle-Zélande (2002)	34/120	18 sur 69	16 sur 51	26	31	28
Écosse (2003)	51/129	32 sur 73	19 sur 56	44	34	39
Pays de Galles (2003)	30/60	22 sur 40	8 sur 20	55	40	50

\* Sièges compensatoires, puisque des listes ne sont pas utilisées.

Ces données démontrent que ceux qui croient que le scrutin majoritaire uninominal bloque l'entrée des femmes au Parlement surestiment peut-être l'impact de ce facteur.

L'opinion selon laquelle une compensation globale (par opposition à une compensation effectuée à l'échelle de régions plus petites) constitue un préalable absolu à une représentation féminine importante, n'est pas confirmée par l'expérience. Dans les parlements où existent des subdivisions régionales, on compte en moyenne 35,7 % de femmes. Il y en a en moyenne 32,6 % dans les parlements où les sièges compensatoires sont répartis entre des listes nationales ou provinciales.

En revanche, l'idée selon laquelle le repêchage des « meilleurs » candidats défaits dans les circonscriptions est moins favorable aux candidates est confirmée. Dans le seul État qui pratique cette formule, les femmes ne comptent que pour 22 % du total. Dans la mesure où les partis n'adoptent aucune mesure visant à accroître le nombre de candidates dans les circonscriptions, les chances des femmes d'obtenir des sièges compensatoires semblent réduites si les circonscriptions constituent le seul bassin exclusif de recrutement des députés occupant les sièges compensatoires. La prise en considération des deux chambres italiennes va dans le même sens. On compte un peu moins de femmes (7,8 %) au Sénat, où les sièges compensatoires sont pourvus selon la méthode du repêchage, que parmi les députés (9,8 %), pour l'élection desquelles des listes sont utilisées.

## Chapitre 12

### Comment remplacer les députés dont les sièges sont devenus vacants en cours de législature?

Il est inévitable qu'en cours de législature des sièges deviennent vacants à la suite de la démission ou du décès d'un député ou encore à cause de l'invalidation judiciaire d'un résultat, ce qui pose le problème du remplacement. Dans un régime proportionnel, la technique du « suivant de liste » est la plus souvent suivie. Lorsque le scrutin est du type majoritaire (un ou deux tours), la tenue d'une élection partielle constitue la solution la plus commune. Enfin, il est possible, que le scrutin soit proportionnel ou majoritaire, de pourvoir aux vacances en faisant appel à un suppléant élu en même temps que le député.

La situation est plus complexe dans un système mixte. Au Bundestag et dans presque tous les Länder utilisant la proportionnelle personnalisée, un élu de liste d'un parti est remplacé par le suivant non élu sur la liste à condition, détail révélateur, qu'il soit toujours membre de ce parti, comme le veut l'esprit de la proportionnelle. Un siège de circonscription devenu vacant est également pourvu par le mieux placé des candidats de liste non élus de ce parti. Cette solution a l'avantage de préserver pour la durée de la législature les équilibres partisans acquis le soir du scrutin et d'éliminer le coût entraîné par les élections partielles. Elle contribue aussi à préserver la stabilité gouvernementale si de nombreuses vacances surviennent au sein de la députation d'un parti ou d'une coalition détenant une très faible majorité parlementaire. Enfin, les remplacements peuvent être effectués sans délai.

Par contre, cette solution rend impossible l'entrée au Parlement en cours de législature d'un ministre ou d'un chef de parti nouvellement choisi. Le nombre relativement élevé de chefs de gouvernement dépourvus de siège au Parlement en Allemagne est dû pour une bonne part à la rigidité du mode de remplacement des députés. Le cas du chancelier Kiesinger est, d'une certaine façon, exemplaire à cet égard. Après les élections fédérales de 1965, le chancelier Erhardt a reconduit la coalition de la CDU/CSU avec le FDP, mais cette coalition s'est brisée à l'automne 1966. S'est imposée alors la nécessité d'une nouvelle formule dite de grande coalition, réunissant la CDU/CSU et le SPD. Pour diriger le nouveau gouvernement, on a fait appel à Kurt Georg Kiesinger, qui avait dirigé des coalitions de ce type en Bade-Wurtemberg. Ministre-président de ce Land lors de son élection comme chancelier fédéral, Kiesinger ne pouvait entrer au Bundestag avant les élections prévues pour 1969. On pouvait d'ailleurs en dire autant de son vice-chancelier

et ministre des Affaires étrangères, Willy Brandt, jusque-là bourgmestre régnant de Berlin-Ouest, et donc lui aussi absent du Bundestag. Pendant les trois années suivantes, les principaux dirigeants du pays n'avaient pas qualité de parlementaire, tout en pouvant s'adresser aux députés en séance publique.

Pour leur part, la Bolivie et le Venezuela utilisent une méthode différente qui présente des avantages et des inconvénients semblables. Si un siège de circonscription (ou de liste) devient vacant, il est pourvu par un candidat suppléant (*suplente*) du même parti, « élu » en même temps que le candidat en titre (*titulaire*). Il est douteux que les électeurs aient prêté grande attention à l'identité du suppléant lors du vote, mais le système a l'avantage, comme le précédent, d'éviter les frais et les délais causés par les élections partielles, tout en figeant l'équilibre partisan. Parmi les Länder, la Hesse et la Rhénanie-Palatinat recourent également à des suppléants (*Ersatzbewerber*) pour remplacer les députés de circonscription dont les sièges deviennent vacants. Le nom du candidat suppléant figure sur le bulletin de vote sous celui du candidat titulaire.

Au Sénat italien, où les sièges compensatoires vont aux candidats défaits dans les circonscriptions ayant obtenu le pourcentage de votes le plus élevé, on prend le mieux placé parmi les candidats du parti qui n'ont pas été élus.

Tous ces procédés suppriment le droit pour les électeurs d'envoyer des messages clairs à l'occasion des élections partielles nécessitées par le remplacement des députés élus dans un scrutin majoritaire. On semble avoir conclu que cette élimination n'était pas souhaitable en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au pays de Galles, ainsi qu'en Italie (pour la Chambre des députés): la vacance d'un siège de circonscription provoque la tenue d'une élection partielle<sup>87</sup>. On peut avancer au moins une autre bonne raison de maintenir les partielles: si un parti choisit en cours de législature un nouveau chef qui n'a pas qualité de parlementaire, seule une élection partielle lui permettrait de faire son entrée au Parlement avant les élections générales suivantes. La même remarque vaut pour les ministres choisis à l'extérieur du Parlement.

De telles élections sont-elles nombreuses? Il y en a eu quatre en Écosse (sur 129 sièges) durant la première législature du nouveau Parlement (1999-2003). Une seule a occasionné un changement d'allégeance, le siège d'Ayr passant du Labour aux conservateurs en 1999.

87. Tel était également le cas en Rhénanie du Nord-Westphalie aux termes de l'article 38 (1) de la Loi électorale de 1947, rédigée sous l'Occupation. Cette particularité a été éliminée subséquemment. Le texte anglais de cette loi se trouve dans la publication officielle suivante: *Die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen von 1947 bis 1990*, Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Band 6, Düsseldorf, Landtag Nordrhein-Westfalen, 1993, p. 135.

En Nouvelle-Zélande, on a compté une seule élection de ce type durant la première législature élue au MMP: elle a eu lieu en 1998 et à cette occasion le siège de Taranaki-King Country, devenu vacant à la suite de la retraite politique du premier ministre Bolger, est demeuré entre les mains de son parti par une faible marge.



## DEUXIÈME PARTIE

### Ce que l'on peut apprendre des simulations fondées sur les élections québécoises de 1998 et de 2003

#### Chapitre 13 Considérations méthodologiques

Mieux vaut dire d'emblée ce que chacun devine d'instinct: il est impossible d'anticiper avec certitude toutes les conséquences que produira l'introduction d'un nouveau mode de scrutin dans un pays donné. Les variables en jeu sont tout simplement trop nombreuses. Quelle sera la configuration des forces politiques au cours des prochaines décennies? De nouveaux clivages politiques et de nouveaux partis émergeront-ils? Comment évoluera l'appui aux partis déjà existants? Comment se répartiront leurs appuis sur le territoire? Autant d'inconnues devant lesquelles chacun devrait humblement reconnaître son incapacité à tout prévoir.

La science ne peut tout prédire, mais elle est au moins capable, à ce stade-ci de son développement, d'éclairer considérablement le législateur et le public. Dans son ouvrage classique<sup>88</sup>, Douglas Rae offre une distinction intéressante entre les *proximal effects* et les *distal effects* des systèmes électoraux. Les premiers renvoient à la façon dont les divers systèmes convertissent les suffrages exprimés en faveur des partis en sièges parlementaires, alors que la seconde expression désigne les effets à plus long terme qu'un mode de scrutin peut exercer sur la configuration générale des forces politiques dans un pays donné. Si une personne affirme que le scrutin majoritaire à un tour conduit inmanquablement au bipartisme, elle allègue un *distal effect* de ce mode de scrutin, confirmé par l'expérience de plusieurs sociétés, mais infirmé par de nombreux cas. Quiconque préfère s'en tenir aux *proximal effects* soutiendra plutôt, par exemple, qu'un système électoral proportionnel où tout le pays forme une seule circonscription et où les sièges sont répartis selon la technique de Sainte-Laguë, sans qu'un seuil écarte les partis les plus faibles, produira une assemblée où chaque parti obtiendra un nombre de sièges très proche de sa part du suffrage populaire. Le langage est ici plus technique, et les assertions ont bien plus de chances d'être confirmées par l'expérience, pour peu qu'elles soient fondées sur des méthodes de mesure rigoureuses.

Pour notre part, nous nous en tiendrons ici aux *proximal effects*. Nous avons vu que, sur la base des élections tenues dans les sociétés pratiquant un mode de scrutin du type mixte compensatoire,

il est possible de retirer de précieuses indications sur le type de résultats que peuvent produire les diverses modalités pratiques existantes. Il reste à vérifier si les indications que suggère l'analyse d'élections étrangères sont transposables sur le terrain québécois. Le mode de scrutin existant dans un pays donné peut entraîner des résultats bien différents lorsqu'il est transposé dans une autre société. Il importe donc d'y voir de plus près pour réduire la zone d'incertitude.

#### LE PROGRAMME DE SIMULATION

La seule façon de le savoir est de procéder à des simulations fondées sur des résultats électoraux antérieurs. Nous avons donc voulu anticiper la répartition des sièges si le mode de scrutin avait été du type mixte compensatoire, si le rapport entre les circonscriptions et le nombre de sièges compensatoires avait été de 60/40, si la compensation avait été effectuée à l'échelle provinciale ou au sein de régions plus ou moins exiguës, si la technique du plus fort reste avait été retenue de préférence à une autre. Notons qu'il est préférable que l'exercice porte sur plus d'une élection. Les résultats obtenus doivent être mis en regard des constats empiriques basés sur l'expérience d'autres sociétés: en cas de concordance, on fait un pas vers une plus grande certitude.

L'objet de notre exercice était d'estimer la répartition des sièges entre les partis en lice aux élections de 1998 et de 2003 si un système mixte compensatoire comportant une pondération globale de 60/40 avait été en vigueur. Plus précisément, nous avons cherché à entrevoir l'impact de diverses variables sur la représentation des partis, sur l'ampleur des distorsions voix-sièges et, éventuellement, sur la création de sièges en surnombre. Nous avons également voulu voir si les formules perpétuaient, réduisaient ou éliminaient l'asymétrie qui caractérise le fonctionnement du mode de scrutin actuel. L'étude des élections étrangères fournissait sur ces points des indications intéressantes. Nous avons jugé nécessaire de vérifier si les indications que suggérait cette analyse concordent avec des simulations effectuées sur le terrain québécois.

88. Douglas W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 2<sup>e</sup> éd., New Haven et Londres, Yale University Press, 1971, p. 67-68.

## **LE DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS UNINOMINALES (DONNÉE COMMUNE A TOUTES LES SIMULATIONS)**

Dans le cas des systèmes mixtes compensatoires, les simulations présentent un défi particulier. Le maintien intégral des 125 circonscriptions existantes, nécessitant l'addition de quelque 80 sièges compensatoires et produisant une Assemblée nationale de plus de 200 sièges, nous a paru difficilement envisageable. Personne ne semblait considérer de tels chiffres, à en juger par les propositions faites au cours des dernières années, et un effectif total de 125 députés que nous avons avancé antérieurement paraissait refléter le sentiment commun. Il nous fallait donc travailler sur la base d'un découpage inédit du territoire québécois en un nombre nettement plus restreint de circonscriptions. Fort heureusement, un tel découpage existe, et plusieurs en ont même prôné l'adoption dans le contexte d'un nouveau système : il s'agit du découpage en vigueur aux élections fédérales, qui comporte pour le Québec 75 circonscriptions, décrites dans le Décret de représentation électorale publié dans la *Gazette du Canada* en août 2003. Ce découpage a été effectué sur la base du recensement de 2001 par une commission de délimitation indépendante qui a tenu des audiences régionales sur un premier projet. Il est entré en vigueur lors des dernières élections fédérales. Les inégalités de population entre les circonscriptions y sont minimales et ce découpage est fortement égalitaire<sup>89</sup>.

Il est possible que, pour certains, le simple fait d'utiliser un découpage réalisé au niveau fédéral soit hors de question. Pour d'autres, l'homologie des découpages électoraux fédéral et provincial constituera un atout permettant aux citoyens de s'y retrouver plus facilement. En ce qui nous concerne, ce découpage présente l'avantage considérable d'exister et de ne pas être contesté quant à son équité. Il n'est pas plus critiquable en tout cas que tout autre découpage hypothétique en 70 ou 80 circonscriptions que la CRE aurait pu fournir après un ou deux ans de travail, simplement aux fins de simulation.

Par ailleurs, nous avons obtenu du bureau du Directeur général des élections la transposition des résultats des élections de 1998 et de 2003 dans ces 75 circonscriptions électorales (voir les annexes, tableaux 4 et 9). Certes il aurait été utile de prendre en considération d'autres élections que les deux plus récentes pour mieux apprécier les effets des diverses formules. Cependant, les données équivalentes n'étaient pas disponibles pour les années antérieures.

Les résultats obtenus à la suite des transpositions sont fort intéressants. Pour 1998, ils donnent 47 sièges au PQ, 28 au PLQ et aucun à l'ADQ. Pour 2003, le PLQ obtient 47 sièges, le PQ, 25 et l'ADQ, 3. Remarquons qu'une carte pourtant fortement égalitaire n'aurait nullement éliminé l'anomalie de 1998 et aurait produit en 2003 un niveau de distorsion du même ordre que celui qu'a donné une carte de 125 circonscriptions. À vrai dire, ces résultats n'ont rien d'étonnant. Ils font justice de l'illusion, persistante encore chez certains, selon laquelle les distorsions constatées au Québec pourraient être éliminées par un chambardement du découpage électoral.

Cette transposition constitue une donnée invariable et commune à toutes les simulations effectuées. Pour la répartition des sièges compensatoires envisagés, il nous a fallu considérer plusieurs hypothèses fondées sur la combinaison de trois types de variables : des hypothèses de découpage territorial, des méthodes de répartition des sièges et des techniques de calcul.

## **LES CINQ HYPOTHÈSES DE DÉCOUPAGE TERRITORIAL RETENUES**

La compensation pourrait être faite à l'échelle provinciale, tout le Québec ne formant qu'une seule circonscription à cette fin. Les calculs sont alors très simplifiés. Cependant, si l'on envisage une compensation à l'échelle régionale, il devient nécessaire de regrouper les circonscriptions uninominales de base en régions. Nos différents découpages régionaux ont été effectués en regroupant différemment les 75 circonscriptions fédérales utilisées.

Ces régions doivent-elles être aussi petites que possible ou plus vastes? Doivent-elles correspondre aux régions administratives? Aux fins du travail, il nous a paru nécessaire d'envisager quatre hypothèses régionales, en plus d'une compensation provinciale.

### **a) Le découpage « A » (26 régions)**

Le bureau du Directeur général des élections a préparé à notre demande et selon nos instructions un regroupement des 75 circonscriptions électorales mentionnées plus haut en unités régionales. Par exemple, la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean regroupe les 3 circonscriptions fédérales de Chicoutimi-Le Fjord, Jonquière-Alma et Roberval. À cet ensemble ont été octroyés 2 sièges compensatoires, pour un total de 5 sièges, soit exactement la représentation actuelle de cette région à l'Assemblée nationale. L'objectif a été de produire

89. L'indice de majorité minimale (Dauer-Kelsay) du nouveau découpage fédéral atteint 48 % (50-51 % étant le niveau maximal d'égalité possible) contre 44 % pour la carte provinciale actuelle. Les écarts de population vont de 74 475 à 105 678.

autant que possible des régions comptant 3 circonscriptions et 2 sièges compensatoires, pour un total de 5 sièges. Dans le cas de 4 régions vastes et éloignées (Abitibi, Côte-Nord, Gaspésie, Bas-Saint-Laurent), il a été jugé préférable de produire des régions de 3 sièges (2 circonscriptions et 1 siège compensatoire). Pour une région de la rive sud de Montréal, on a 7 sièges (4 circonscriptions et 3 sièges compensatoires). Ces cas de figure sont cependant minoritaires, et la très grande majorité des régions offrent un ratio de 60/40 entre les deux types de sièges. Ce découpage donne donc 26 régions, comptant au total 49 sièges compensatoires (au lieu des 50 envisagés). Additionnés aux 75 circonscriptions uninominales, ces sièges forment une assemblée de 124 sièges. Avec un nombre total moyen de sièges par région (« magnitude ») de 4,8, ce découpage produit des régions relativement petites, probablement les plus exiguës que l'on puisse entrevoir raisonnablement. Dans de telles régions, les distorsions s'annonçaient plus élevées, les chances de percée des petits partis, minces et l'incidence des sièges en surnombre, élevée.

Nous avons préparé personnellement les trois découpages qui suivent en regroupant selon des principes différents les 26 blocs régionaux délimités au départ.

#### b) Le découpage « B » (16 régions)

La deuxième hypothèse a consisté à coller plus à la carte des régions administratives. La plupart des régions demeureraient identiques au découpage « A », mais à certains endroits elles seraient nettement plus vastes et compteraient en conséquence plus de sièges. L'Île-de-Montréal constituerait une grande région de 30 sièges (18 circonscriptions et 12 sièges compensatoires), la Montérégie aurait 22 sièges (13 circonscriptions et 9 sièges compensatoires), tandis que Québec et Lanaudière en compteraient chacune 10 (6 circonscriptions et 4 sièges compensatoires). Dans ce découpage, la densité de la population l'emporte sur la proportionnalité. Là où la population est dense, on délimite de vastes régions, alors que les régions non métropolitaines, vu leur population plus dispersée, comptent moins de sièges. Au total, ce découpage donne 16 régions. Notons que le Nord du Québec est trop peu peuplé pour être érigé en région distincte et a dû être rattaché à l'Abitibi. Le nombre total moyen de sièges par région est de 7,7. Ce type de découpage a l'inconvénient de produire une proportionnelle à deux vitesses et de former deux classes d'électeurs : ceux qui vivent dans une région métropolitaine

ont droit à une proportionnalité assez complète, alors que les résidents des régions non métropolitaines doivent se contenter d'une proportionnalité moindre. Dans la mesure où un parti domine dans les régions métropolitaines et l'autre dans les régions non métropolitaines, on peut s'attendre que le premier soit légèrement pénalisé dans sa représentation parlementaire.

#### c) Le découpage « C » (13 régions)

La troisième hypothèse consiste à regrouper systématiquement les régions de base du découpage « A » en ensembles plus vastes. Typiquement, les régions compteront 10 sièges (6 circonscriptions et 4 sièges compensatoires) au lieu de 5 sièges (3 circonscriptions et 2 sièges compensatoires). Le principe d'uniformité est maintenu, et Montréal sera donc divisée en circonscriptions régionales comptant chacune une dizaine de sièges, comme les autres régions. Certains regroupements régionaux (Saguenay et Côte-Nord, Abitibi et Outaouais) pourront paraître ambitieux. Au total, ce découpage donne 13 régions. Le nombre total moyen de sièges par région est de 9,5. On s'attend alors à des distorsions réduites, à une meilleure représentation des petits partis et à des sièges en surnombre moins nombreux.

#### d) Le découpage « D » (4 régions)

La quatrième hypothèse a produit des unités beaucoup plus vastes que les précédentes. Il y en a quatre : l'Île-de-Montréal, la périphérie (nord et sud) de Montréal, le Centre-du-Québec et une vaste région formant un arc de cercle autour des précédentes, allant de l'Outaouais à la Gaspésie en passant par l'Abitibi, le Saguenay et la Côte-Nord. L'objectif ici n'est pas de coller au découpage administratif des régions mais de produire des unités de calcul suffisamment vastes pour réduire les distorsions, donner une chance raisonnable aux petits partis et éviter la multiplication des sièges en surnombre.

#### e) Le découpage « E » (compensation provinciale, aucune région)

Enfin, selon la cinquième hypothèse, il n'y aura pas de division du territoire québécois en régions, et la compensation s'effectuera au niveau provincial, tout le Québec formant à cette fin une seule circonscription. On s'attend alors à une proportionnalité élevée et à des distorsions faibles, à une représentation fidèle des petits partis et à un nombre minimal de sièges en surnombre.

**Tableau 26**  
**COMPARAISON DES CINQ DÉCOUPAGES RÉGIONAUX**

Découpage	Nombre de régions	Nombre de sièges dans la région*		Nombre moyen de sièges par région
		La plus petite	La plus grosse	
A	26	3 (2+1)	7 (4+3)	4,8
B	16	3 (2+1)	30 (18+12)	7,7
C	13	6 (4+2)	12 (7+5)	9,5
D	4	22 (14+8)	37 (22+15)	31,0
E	1	124 (75+49)	124 (75+49)	124,0

\* Sous cette rubrique, on inscrit d'abord le nombre total de sièges d'une région : la parenthèse qui suit indique consécutivement le nombre de circonscriptions et le nombre de sièges compensatoires au sein de cette région.

Le tableau 26 résume les traits saillants des cinq découpages territoriaux envisagés.

À noter que les cinq découpages produisent tous un total de 124 sièges, soit 75 sièges de circonscription et 49 sièges compensatoires.

Les tableaux 2 et 3, en annexe, détaillent respectivement le regroupement des 75 circonscriptions électorales en 26 régions et les circonscriptions incluses dans chaque région.

Le nombre de voix obtenues par les principaux partis politiques dans chacun de ces découpages régionaux apparaît dans les annexes aux tableaux 5, 6, 7 et 8 (élections de 1998) et aux tableaux 10, 11, 12 et 13 (élections de 2003).

Dans les tableaux en annexe indiquant les résultats détaillés de chaque simulation, les régions sont désignées par une ou plusieurs lettres. Dans la première hypothèse de découpage, les 26 régions sont désignées par une lettre de l'alphabet (de A à Z). Par exemple, à la lettre « A » correspond la région gaspésienne, composée des circonscriptions fédérales de la Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine et de Matapédia-Matane, auxquelles s'ajoute un siège compensatoire, pour un total de 3 sièges. Dans un contexte de 13 régions, la région « A » est fusionnée à la région voisine « D » (Rimouski-Témiscouata et Rivière-du-Loup—Montmagny, plus 1 siège compensatoire) pour former la région « AD » (4 sièges de circonscription et 2 sièges compensatoires). Lorsque toute l'île de Montréal forme une seule région, celle-ci est désignée par les lettres « EGHIO », correspondant aux régions de base la composant.

Bien entendu, aucun découpage électoral n'est au-dessus de toute critique, et les hypothèses ci-dessus ne préjugent en rien des décisions qui pourraient être prises ultérieurement à cet égard. Il s'agit d'hypothèses de travail, préparées strictement aux fins de simulation.

## LA MÉTHODE DE RÉPARTITION DES SIÈGES : TROIS HYPOTHÈSES

Le principe général de la méthode compensatoire est d'accorder aux partis des sièges supplémentaires de façon à réduire les distorsions issues du scrutin majoritaire à un tour. Ce principe simple, on l'a vu, peut être réalisé par plusieurs méthodes. Nous en avons retenu trois aux fins de simulation.

### a) La compensatoire régionale à l'allemande

La compensation dans ce cas est effectuée isolément au sein de chaque région. La méthode consiste à calculer pour chaque région la répartition de tous les sièges de la région (sièges de circonscription et sièges compensatoires additionnés) en fonction des suffrages exprimés dans la région et à comparer ensuite cette répartition avec celle des sièges de circonscription produite par la transposition. Si un parti obtient plus de sièges de circonscription qu'il ne devait avoir de sièges au total, il conserve le ou les sièges en surnombre, tandis que le nombre de sièges compensatoires dans la région est augmenté d'autant. C'est la méthode de calcul utilisée pour les deux premières élections au Bundestag (1949 et 1953).

### b) La compensatoire provinciale suivie d'une redistribution entre les régions des sièges obtenus par chaque parti

Cette méthode très complexe est utilisée en Allemagne depuis 1956. On effectue dans un premier temps, à l'échelle du Québec tout entier, la répartition des sièges entre les partis. Dans un second temps, les sièges obtenus par chaque parti sont redistribués entre les régions sur la base du nombre de votes valides dans chacune en faveur de ce parti. Cette méthode a pour conséquence d'instaurer entre les régions une sorte de péréquation électorale. Le nombre de circonscriptions en jeu dans chaque région est naturellement invariable, mais le nombre de sièges compensatoires accordés à la même région, lui, peut être différent

de celui qui était prévu, en fonction surtout de l'importance relative de la participation électorale dans la région. Un taux de participation électorale supérieur à la moyenne québécoise peut conférer à une région quelques sièges compensatoires de plus que ce qui était prévu, et cette péréquation se réalise au détriment des régions offrant un taux de participation inférieur à la moyenne. Le nombre total de sièges compensatoires (49) ne varie pas, sous réserve des sièges en surnombre qui peuvent surgir dans certaines régions. On s'attend que plusieurs régions obtiennent moins de sièges compensatoires vu leur participation électorale plus faible. Des sièges en surnombre peuvent surgir et auront alors le même effet que selon la méthode précédente.

### c) La compensatoire régionale à l'écossaise

Les deux méthodes exposées plus haut occasionnent potentiellement des sièges en surnombre. Ces derniers seront d'autant plus nombreux que les distorsions seront élevées au sein des régions et que celles-ci seront multiples et petites. Cela entraîne deux conséquences, que l'on peut juger indésirables : l'équilibre régional de la représentation est bouleversé, puisque certaines régions obtiennent un siège en surnombre et d'autres non; et le nombre total de députés augmente temporairement. La méthode écossaise empêche que ne surgissent des sièges en surnombre ou, plus exactement, que les sièges de circonscription remportés en trop par les grands partis provoquent une hausse latérale du nombre total de députés. Elle consiste à diviser le nombre de votes obtenus par un parti à l'échelle régionale *par le nombre de sièges de circonscription déjà remportés, augmenté d'une unité*<sup>90</sup>. Ce procédé de calcul a en pratique le résultat suivant : si un parti remporte plus de sièges qu'il ne devrait en obtenir, le siège obtenu en surnombre *est prélevé à même ceux qui auraient dû revenir aux autres partis*. Cette méthode pénalise donc les petits partis au profit des grands.

Nous avons écarté deux autres méthodes. Il nous est apparu inutile d'envisager la création de sièges supplémentaires compensatoires (*Ausgleichsmandate*), comme le prévoient les lois en vigueur dans les Länder. Par ailleurs, la méthode des perdants et des surplus en vigueur en Italie, qui consiste à répartir les sièges compensatoires sans égard au nombre de circonscriptions remportées, sur la base d'une assiette de votes réduite aux suffrages exprimés en faveur des candidats défaits et aux voix de majorité remportées par les élus, nous a également semblé aussi complexe

dans son opération que peu efficace dans son effet compensatoire. Aucune de ces deux méthodes n'a été réclamée, à notre connaissance, dans le contexte québécois.

## LA TECHNIQUE DE CALCUL UTILISÉE : TROIS TECHNIQUES

La distinction entre « méthode de répartition des sièges » et « technique de calcul » peut paraître obscure au premier abord, mais elle s'impose. Il existe en effet, dans le contexte des méthodes précédentes, trois principales techniques de calcul, produisant chacune potentiellement des résultats légèrement différents, surtout si le nombre moyen de sièges par région est peu élevé.

### a) La technique D'Hondt

La technique **D'Hondt** (plus forte moyenne) consiste à diviser le nombre de votes obtenus par chaque parti successivement par 1, 2, 3, etc., et à accorder les sièges à pourvoir aux partis ayant obtenu les quotients les plus élevés. Elle avantage normalement les partis les plus forts.

### b) La technique du plus fort reste

La technique du **plus fort reste** (dite, en Allemagne, de Hare-Niemeyer) nécessite d'abord le calcul d'un quotient, obtenu en divisant le nombre total des votes exprimés en faveur des partis éligibles par le nombre des sièges à pourvoir. Les votes obtenus par chaque parti sont ensuite divisés par ce quotient. Pour chaque parti, le nombre de sièges obtenus est égal au chiffre entier produit par la division. Si cette opération ne suffit pas à répartir tous les sièges en jeu, les sièges non attribués après division par le quotient vont aux partis qui, à la suite de la division par le quotient, ont les quantités restantes les plus élevées, jusqu'à ce que tous les sièges aient été pourvus. Cette technique est reconnue plus proportionnelle que la précédente, et plus favorable aux petits partis, au point de surreprésenter ceux-ci dans certains cas de figure.

### c) La technique de Sainte-Laguë

La technique de **Sainte-Laguë** consiste à diviser le nombre de votes obtenus par chaque parti successivement par les nombres impairs (1, 3, 5, 7, etc.), et à accorder les sièges à pourvoir aux partis ayant obtenu les quotients les plus élevés. Si elle ressemble à la technique D'Hondt par son opération, elle produit des résultats plus proportionnels que cette dernière<sup>91</sup>.

90. En pratique, cette technique donne exactement le même résultat que la méthode allemande lorsque aucun parti n'a obtenu de sièges en surnombre. On peut donc se contenter de l'appliquer seulement aux régions où un siège en surnombre a été obtenu.

91. Nous n'avons pas retenu comme hypothèse de travail la technique Imperiali, en vigueur aux élections municipales belges, qui consiste à diviser le vote de chaque parti par 1, 1 1/2, 2, 2 1/2, etc. (article 56 de la Loi électorale communale belge). Cette technique avantage les grands partis au point de ne pas être considérée comme une véritable technique proportionnelle.

Chacune des trois techniques est compatible avec la méthode allemande, mais la méthode écossaise n'a jusqu'ici été combinée qu'avec la technique D'Hondt. Pour notre part, nous avons imaginé des procédés de calcul (voir l'annexe VI) permettant d'adapter cette méthode aux techniques de Sainte-Laguë et du plus fort reste. Ces procédés ont été soumis pour discussion au professeur John Curtice, de l'Université de Strathclyde en Écosse, qui les a jugés corrects<sup>92</sup>.

M. Angelo Elias, doctorant en science politique à l'Université de Montréal, a effectué sous notre direction et selon nos instructions les calculs voulus. Vu l'existence de logiciels spécialisés, nous avons pu connaître rapidement la répartition produite selon chaque technique de calcul<sup>93</sup>. Toutefois, les calculs nécessités par la compensatoire provinciale suivie d'une redistribution régionale ont dû être effectués manuellement pour la plupart<sup>94</sup>. Il en a été de même des calculs requis par la méthode écossaise.

## EN RÉSUMÉ

La combinaison de cinq hypothèses de découpage territorial, de trois méthodes de répartition des sièges et de trois techniques de calcul a produit une vaste palette de 42 scénarios. Aux fins du travail à effectuer, les découpages sont désignés par des lettres majuscules (A, B, C, D, E), les méthodes de calcul, par des chiffres (1, 2, 3) et les techniques de calcul, par des lettres minuscules (a, b, c). Chaque simulation effectuée est donc indiquée de façon alphanumérique (A1a, B2c, etc.).

Dans les tableaux des annexes III et IV, chacun de ces codes est suivi d'un chiffre concernant l'élection simulée : 1998 ou 2003, selon le cas.

**Tableau 27**  
**CODES ALPHANUMÉRIQUES DE 42 SCÉNARIOS TESTÉS**

A1a	B1a	C1a	D1a	E1a
A1b	B1b	C1b	D1b	E1b
A1c	B1c	C1c	D1c	E1c
A2a	B2a	C2a	D2a	*
A2b	B2b	C2b	D2b	*
A2c	B2c	C2c	D2c	*
A3a	B3a	C3a	D3a	E3a
A3b	B3b	C3b	D3b	E3b
A3c	B3c	C3c	D3c	E3c

\* Les scénarios des types E2a, E2b et E2c sont logiquement impossibles, puisqu'on ne peut redistribuer au niveau régional les sièges obtenus par les partis au niveau provincial s'il n'y a pas de régions.

*Voici les cinq hypothèses de découpage territorial que nous avons émises :*

- A) 26 régions comptant en moyenne au total 4,8 sièges;
- B) 16 régions comptant pour la plupart 3 ou 5 sièges, sauf les régions suivantes : Montréal (30 sièges), Montérégie (22 sièges), Québec et Lanaudière (10 sièges chacune); la moyenne est de 7,7 sièges par région;
- C) 13 régions comptant en moyenne 9,5 sièges;
- D) 4 régions comptant en moyenne 31 sièges;
- E) tout le Québec formant une seule circonscription, aucune subdivision régionale (compensation provinciale).

*Les trois méthodes de répartition des sièges retenues sont les suivantes :*

- 1. Compensatoire régionale à l'allemande : les calculs sont effectués distinctement dans chaque région, comme au Bundestag en 1949 et en 1953;
- 2. Compensatoire provinciale, suivie pour chaque parti d'une redistribution entre les régions des sièges remportés, comme en Allemagne depuis 1956;
- 3. Compensatoire régionale à l'écossaise.

*Enfin, nous avons privilégié trois techniques de calcul :*

- a) la technique D'Hondt (plus forte moyenne);
- b) la technique du plus fort reste (Hare-Niemeyer);
- c) la technique de Sainte-Laguë.

L'énumération des scénarios apparaît au tableau 27.

92. Courriel du professeur Curtice à l'auteur, 12 novembre 2003.

93. Notre outil de travail a été le logiciel figurant sur le site Web [Wahlen in Deutschland](http://www.wahlen.in.deutschland), à l'adresse suivante : [www.election.de](http://www.election.de), rubrique « Mandate-Rechner ». Ce logiciel a l'avantage de procéder simultanément à la répartition des sièges pour les trois techniques.

94. Le « Mandate-Rechner » ne comporte en effet qu'un nombre limité de cases pour inscrire les voix obtenues par les partis. Comme nous devions répartir les sièges obtenus par les partis entre 13, 16 ou 26 régions selon notre découpage, ce logiciel n'a pas été utilisé.

Mentionnons que les simulations entreprises nous ont permis d'obtenir la répartition des sièges qu'aurait produite dans chaque cas une représentation proportionnelle régionale classique, puisque cette donnée est nécessaire dans le cas d'un calcul compensatoire.

### LES POSTULATS COMMUNS À TOUTES LES SIMULATIONS RÉALISÉES

Trois postulats ont encadré notre démarche :

- Les calculs ont été effectués sur la base des votes exprimés en faveur des candidats des partis aux deux élections québécoises considérées. On a postulé que les électeurs auraient voté exactement de la même façon, indépendamment des mérites du candidat local. Aucune spéculation n'a été risquée quant aux conséquences de l'introduction d'un second vote;
- Un seuil de 5 % a été appliqué à l'échelle du Québec et n'a pas été levé en faveur d'un parti qui, sans atteindre ce taux, réussirait néanmoins à obtenir un siège de circonscription. Tout parti ayant eu moins de 5 % des votes valides dans l'ensemble du Québec a été exclu du calcul. Un tel parti conserve évidemment tout siège de circonscription qu'il aurait autrement obtenu<sup>95</sup>. Les voix exprimées en faveur de candidats indépendants ou sans désignation ont également été exclues du calcul;
- Aucune projection n'a été faite quant à l'identité des élus. En effet, on ignore qui aurait été candidat dans les circonscriptions redécoupées, qui figurerait sur les listes des partis et dans quel ordre. Toutefois, nous avons repéré les « meilleurs perdants » des partis ayant possiblement droit à des sièges compensatoires ou, plus précisément, au sein de chaque région où sont décernés des sièges compensatoires, les circonscriptions où ces partis, tout en subissant la défaite, ont obtenu leurs scores les plus élevés soit en termes de votes valides, soit en termes de pourcentage des votes valides.

### L'ANALYSE SYNTHÉTIQUE DES RÉSULTATS

Pour chaque simulation réalisée, nous avons dressé un *tableau détaillé* indiquant la répartition entre les partis, dans chaque région, des circonscriptions et des sièges compensatoires, ainsi que les totaux à l'échelle du Québec. Ces tableaux apparaissent aux annexes III et IV.

Sur la base de ces tableaux, nous avons préparé des *tableaux de synthèse* en colligeant les résultats globaux produits par chaque simulation : ils comprennent le nombre total de sièges attribués à chaque parti (en nombre absolu et en pourcentage du total) et le nombre de sièges en surnombre résultant, s'il y a lieu. Ces tableaux ont été intégrés dans le corps du texte.

À partir de ces données, nous avons conçu des tableaux indiquant le *niveau global de distorsion* produit par chaque simulation. Plusieurs indicateurs tentent de synthétiser ce niveau en un seul chiffre. Nous avons retenu l'indicateur mis au point par Michael Gallagher<sup>96</sup>. Nous avons également prévu un tableau montrant pour chaque simulation la *prime majoritaire* produite, soit la différence (en points de pourcentage) entre le pourcentage de votes valides remportés par le parti le plus fort (en termes de suffrages exprimés) et le pourcentage des sièges attribués à ce parti. Les résultats ont aussi été scrutés sous l'angle de la présence ou de l'absence de *monopoles régionaux*, c'est-à-dire les cas de figure où un parti a réussi à obtenir la totalité des sièges en jeu au sein d'une région donnée. Nous avons compilé le nombre de *sièges en surnombre* produits par chaque méthode si elle était susceptible d'en produire. En outre, nous avons tenu compte du fait qu'une méthode corrigeait ou non les *inversions de rang*, comme cela s'est produit en 1998. Enfin, nous avons tenté de vérifier dans quelle mesure les différentes formules fonctionnaient de façon *asymétrique*.

95. Ce cas de figure ne s'est jamais réalisé dans nos simulations. Cependant, il aurait pu se produire en 1989 au profit du Parti égalité.

96. Michael GALLAGHER, « Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems », *Electoral Studies*, vol. 10, n° 1, 1991, p. 33-51.

## Chapitre 14

### Les résultats des simulations

#### QUATRE CONSTATS ESSENTIELS

Les deux faisceaux de notre recherche, soit l'analyse des expériences étrangères (première partie) et la simulation d'élections québécoises (deuxième partie), *produisent des résultats concordants*. Sans causer de grande surprise, nos simulations nous ont toutefois permis de visualiser beaucoup plus clairement les effets des diverses formules possibles :

- *Seule une réforme du mode de scrutin pourra corriger les anomalies reprochées au scrutin majoritaire actuel*. C'est la leçon qui se dégage clairement de la transposition des résultats des élections de 1998 et de 2003 dans le nouveau découpage fédéral. Bien que celui-ci soit fort égalitaire, les distorsions entre le pourcentage de voix et les sièges recueillis par les partis demeurent pratiquement intactes. L'ADQ n'aurait décroché aucun siège en 1998 malgré l'obtention de 12 % du vote populaire et le PQ aurait alors joui d'une confortable majorité parlementaire (47 sièges) malgré son déficit dans le vote populaire. En 2003, les partis obtiennent une part des 75 sièges très voisine de leur score effectif. À ceux qui croient encore qu'une simple réforme du découpage électoral suffirait à régler les problèmes découlant du scrutin majoritaire, nos simulations fournissent une réponse aussi prévisible qu'éloquente;
- Tous les scénarios envisagés produisent des *résultats nettement plus proportionnels* à la force des partis que le scrutin majoritaire actuel. Le système mixte compensatoire réduit donc les distorsions et peut même les éliminer. La modalité la moins proportionnelle confère au parti le plus fort une prime qui peut aller jusqu'à 7 points de pourcentage en 2003 (46 % des voix et 53 % des sièges). Même dans ce cas de figure, les distorsions sont sensiblement réduites en comparaison de celles que produit le mode de scrutin actuel;
- Le système mixte compensatoire mettrait fin aux monopoles régionaux des deux principaux partis et favoriserait un plus grand pluralisme partisan au niveau territorial. En 1998, avec un scrutin majoritaire pur, dans les 26 régions considérées, on dénombre **19 monopoles régionaux** au total : 13 pour le PQ et 6 pour le PLQ, ce qui veut dire que seulement 7 régions comptent des députés de partis différents. Pour 2003, on observe la même situation. Selon le découpage en 26 régions, le scrutin majoritaire aurait créé **17 monopoles régionaux** : 12 pour le PLQ et 5 pour le PQ. Tous les scénarios testés ont pour effet commun de réduire très fortement le nombre de ces monopoles régionaux, voire de les éliminer;
- Les simulations révèlent que **les sièges en surnombre (*Überhang*) constituent un inconvénient sérieux, et à plus d'égards encore qu'on ne l'entrevoit**. Premièrement, ce n'est pas un accident qui survient rarement, car *il y a des sièges en surnombre dans presque toutes les simulations où il pourrait y en avoir*. Seule une compensation effectuée à l'échelle de tout le Québec n'en produit aucun. Deuxièmement, *on compte beaucoup de sièges en surnombre, jusqu'à 11 par élection dans certains cas, ce qui porterait l'effectif total de l'Assemblée nationale à 135*. Troisièmement, les sièges en surnombre *bouleversent l'équilibre régional* de la représentation fondé sur la démographie, parce que certaines régions en obtiennent, et d'autres non. De plus, ce sont toujours les mêmes. L'île-de-Montréal n'en obtient à peu près jamais, tout comme plusieurs régions, alors que la ville de Québec en obtient presque toujours. Quatrièmement, *les sièges en surnombre sont plus fréquemment obtenus par un des deux principaux partis que par l'autre*, alors que l'ADQ n'en a jamais, ce qui accentue sa sous-représentation. Cinquièmement, *ces sièges donnent, à l'occasion, une pluralité de sièges à un parti qui n'a pas la pluralité des voix* : cette anomalie se rencontre plusieurs fois dans nos simulations (pour l'élection de 1998 dans tous les cas).

#### L'IMPACT DES DIVERSES VARIABLES

Nous allons maintenant analyser l'impact des trois principales variables, soit les découpages régionaux, les méthodes de répartition des sièges et les techniques de calcul.

##### a) Les découpages régionaux

Comme nous l'anticipions, une compensation effectuée à l'échelle provinciale produit un niveau minimal de distorsion et réduit à sa plus simple expression la prime majoritaire des grands partis. Vu l'imposition d'un seuil de 5 %, aucun parti autre que les trois actuellement représentés à l'Assemblée nationale ne réussit à percer dans nos simulations. En l'absence d'un tel seuil, la chose aurait été possible. Aucune simulation effectuée en fonction d'une compensation provinciale n'a produit de sièges en surnombre.

Dès que la compensation est effectuée dans 4 grandes régions, on enregistre des primes majoritaires et des distorsions plus élevées. Les unes et les autres s'accroissent avec une carte de 13 ou de 16 régions et atteignent le niveau le plus élevé dans un découpage en 26 régions. Notons que des sièges en surnombre apparaissent avec une carte de 4 régions et se multiplient à



mesure que le nombre de régions augmente. Certaines simulations basées sur 26 régions en produisent jusqu'à 11, ce qui porte alors l'effectif de l'Assemblée nationale à 135.

**b) Les méthodes de répartition des sièges**

**LA COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE**

Cette méthode s'est révélée facile d'application. Les distorsions et les primes majoritaires qu'elle

produit varient en fonction du découpage régional retenu et de la technique de calcul choisie.

Dans nos simulations la méthode a démontré sa versatilité en produisant des niveaux de distorsion et des primes majoritaires d'ampleur variable. Même dans le cas de 26 régions, il est possible d'obtenir des niveaux de distorsion et une prime majoritaire faibles en utilisant la technique du plus fort reste. Si l'on préfère une prime majoritaire plus substantielle, il suffit d'avoir recours à la technique D'Hondt dans le même cadre régional pour obtenir l'effet désiré (tableaux 28 et 29).

**Tableau 28**  
**SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ	Sièges en surnombre
<b>26 régions</b>					
Technique D'Hondt	125	60 48,00	59 47,20	6 4,80	1 (PQ)
Technique de Sainte-Laguë	131	55 41,98	59 45,04	17 12,98	7 (PLQ 1; PQ 6)
Technique du plus fort reste	130	54 41,54	59 45,38	17 13,08	6 (PLQ 1; PQ 5)
<b>16 régions</b>					
Technique D'Hondt	125	58 46,40	59 47,20	8 6,40	1 (PQ)
Technique de Sainte-Laguë	131	57 43,51	58 44,27	16 12,21	7 (PLQ 1; PQ 6)
Technique du plus fort reste	131	56 42,75	58 44,27	17 12,98	7 (PLQ 1; PQ 6)
<b>13 régions</b>					
Technique D'Hondt	125	58 46,40	57 45,60	10 8,00	1 (PQ)
Technique de Sainte-Laguë	127	54 42,52	57 44,88	16 12,60	3 (PQ)
Technique du plus fort reste	127	54 42,52	57 44,88	16 12,60	3 (PQ)
<b>4 régions</b>					
Technique D'Hondt	125	56 44,80	55 44,00	14 11,20	1 (PQ)
Technique de Sainte-Laguë	125	56 44,80	55 44,00	14 11,20	1 (PQ)
Technique du plus fort reste	125	56 44,80	55 44,00	14 11,20	1 (PQ)
<b>Compensation provinciale</b>					
Technique D'Hondt	124	55 44,35	54 43,55	15 12,10	0
Technique de Sainte-Laguë	124	55 44,35	54 43,55	15 12,10	0
Technique du plus fort reste	124	55 44,35	54 43,55	15 12,10	0

Tableau 29

## SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — ÉLECTIONS DE 2003

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ	Sièges en surnombre
<b>26 régions</b>					
Technique D'Hondt	133	69 51,88	46 34,59	18 13,53	9 (PLQ 5; PQ 4)
Technique de Sainte-Laguë	135	66 48,89	46 34,07	23 17,04	11 (PLQ 6; PQ 5)
Technique du plus fort reste	135	63 46,67	46 34,07	26 19,26	11 (PLQ 6; PQ 5)
<b>16 régions</b>					
Technique D'Hondt	131	65 49,62	45 34,35	21 16,03	7 (PLQ 4; PQ 3)
Technique de Sainte-Laguë	131	63 48,09	44 33,59	24 18,32	7 (PLQ 4; PQ 3)
Technique du plus fort reste	131	63 48,09	43 32,82	25 19,08	7 (PLQ 4; PQ 3)
<b>13 régions</b>					
Technique D'Hondt	128	66 51,56	44 34,38	18 14,06	4 (PLQ 3; PQ 1)
Technique de Sainte-Laguë	129	62 48,06	44 34,11	23 17,83	5 (PLQ 3; PQ 2)
Technique du plus fort reste	129	62 48,06	44 34,11	23 17,83	5 (PLQ 3; PQ 2)
<b>4 régions</b>					
Technique D'Hondt	126	62 49,21	43 34,13	21 16,67	2 (PLQ)
Technique de Sainte-Laguë	126	61 48,41	43 34,13	22 17,46	2 (PLQ)
Technique du plus fort reste	126	62 49,21	42 33,33	22 17,46	2 (PLQ)
<b>Compensation provinciale</b>					
Technique D'Hondt	124	59 47,58	42 33,87	23 18,55	0
Technique de Sainte-Laguë	124	59 47,58	42 33,87	23 18,55	0
Technique du plus fort reste	124	59 47,58	42 33,87	23 18,55	0

**La principale faiblesse de la méthode allemande est le nombre élevé de sièges en surnombre qu'elle tend à produire, surtout si les régions sont nombreuses.** Les divers scénarios étudiés en produisent 111 au total. Une analyse fouillée permet d'établir les faits suivants, qui tous concordent avec les généralisations que suggérait l'analyse des élections allemandes :

- Seule une compensation effectuée à l'échelle provinciale ne produit aucun siège en surnombre. Tous les autres découpages régionaux en produisent à des degrés différents;

- Le nombre de sièges en surnombre tend à augmenter avec le nombre de régions. On en obtient 9 dans l'ensemble des simulations fondées sur 4 régions, mais 21 avec 13 régions, 36 avec 16 régions et 45 avec 26 régions. **Autrement dit, plus on multiplie les régions, plus s'accroît la probabilité que surgissent des sièges en surnombre,** parce que les distorsions tendent à être plus élevées dans certaines régions qu'à l'échelle du Québec;

Tableau 30

## COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE

## NOMBRE DE SIÈGES EN SURNOMBRE PRODUITS PAR LES DIFFÉRENTS DÉCOUPAGES RÉGIONAUX

Nombre de régions	Nombre moyen de sièges en surnombre par élection	Nombre total de sièges		Taux d'augmentation de la députation %
		Prévu	Effectif	
26	7,6	124	132	+ 6,5
16	6,0	124	130	+ 4,8
13	3,5	124	128	+ 2,8
4	1,5	124	126	+ 1,2
1	0,0	124	124	-

- Le nombre d'*Überhang* est nettement plus élevé avec les techniques de Sainte-Laguë (43) ou du plus fort reste (42) qu'avec la technique D'Hondt (26). L'explication en est simple: la technique D'Hondt tend à attribuer au parti le plus fort un nombre plus élevé de sièges que les autres techniques. Si la technique d'Hondt accorde au sein d'une région 3 sièges au parti le plus fort, alors que les autres techniques ne lui en donnent que 2, le troisième siège de circonscription remporté par ce parti au sein de la région constitue un siège en surnombre selon les techniques de Sainte-Laguë et du plus fort reste, alors qu'il n'en est pas un dans le cas de la technique D'Hondt;
- La hausse du nombre total de députés produite par l'apparition de sièges en surnombre n'est pas marginale. Certains scénarios produisent jusqu'à 135 députés au lieu de 124. De façon plus précise, l'augmentation s'établit selon la répartition indiquée au tableau 30;
- **Les sièges en surnombre surgissent inégalement dans les diverses régions, et la déformation ainsi induite dans la représentation des régions n'est pas mineure.** Ils n'apparaissent pratiquement jamais dans la région de l'Île-de-Montréal (seulement 3 sur 111) et se rencontrent presque toujours à l'extérieur de celle-ci (108). Ils se produisent de façon disproportionnée dans la ville de Québec (42 sur 111). Ils ont donc pour effet d'accroître le poids relatif du Québec hors Montréal. La raison en est simple: lors des deux élections simulées, les distorsions ont été moins prononcées l'Île de Montréal qu'ailleurs au Québec et elles ont atteint un niveau fort élevé dans la ville de Québec;
- Lorsque les régions sont exiguës (découpage en 26 régions par exemple), l'impact des sièges en surnombre sur la représentation globale de la région qui en obtient est maximal, puisque la région obtient 6 sièges au lieu de 5, soit une augmentation de 20 %, phénomène qui ne passera tout probablement pas inaperçu dans une région voisine où le vote n'aura produit aucun siège en surnombre;
- **Les sièges en surnombre n'ont en effet aucune relation avec le poids démographique d'une région ni avec son taux de participation électorale.** Ils découlent tout simplement de l'ampleur de la distorsion entre la répartition des votes valides et la répartition des sièges de circonscription au sein de chaque région. Autrement dit, plus cette distorsion est élevée au sein d'une région, plus cette dernière a des chances d'obtenir un siège en surnombre. Celui-ci constitue donc pour une région une sorte de prime à la distorsion;
- **Du point de vue partisan, les sièges en surnombre ne surgissent pas non plus au hasard.** Ils vont plus souvent au PQ (63) qu'au PLQ (48) et jamais à l'ADQ. Cela découle de la popularité relativement plus grande du PQ à l'extérieur de l'Île-de-Montréal, surtout en 1998, et du fait que l'ADQ ne réussit de balayage spectaculaire dans aucune région. Dans bon nombre de simulations fondées sur l'élection de 1998, les sièges en surnombre procurent une avance en fait de sièges au parti arrivé au deuxième rang dans le suffrage populaire.

## LA COMPENSATOIRE RÉGIONALE AVEC REDISTRIBUTION ENTRE LES RÉGIONS DES SIÈGES OBTENUS PAR LES PARTIS

Cette méthode est la plus complexe de toutes. Elle permet presque de réaliser la quadrature du cercle puisque les sièges sont d'abord répartis à l'échelle provinciale, ce qui garantit en principe un degré de proportionnalité élevé, et ensuite redistribués entre les régions, ce qui rapproche les élus de liste d'un territoire plus concret.

Les transpositions révèlent que cette méthode produit des résultats très semblables, quels que soient le découpage utilisé ou la technique de calcul retenue. Dans les simulations fondées sur cette méthode (12 pour chaque élection), le nombre total de sièges obtenus par chaque parti varie en effet fort peu. Pour les élections de 1998, le PLQ obtient 55 ou 56 sièges, le PQ, entre 54 et 57, et

l'ADQ, 15 dans tous les cas (tableau 31). Pour les élections de 2003, le PLQ a entre 60 et 63 sièges, le PQ, entre 43 et 47, et l'ADQ, 23 dans tous les cas (tableau 32). La raison est fort simple : les sièges sont répartis dans un premier temps à l'échelle du Québec, ce qui minimise l'impact des techniques de calcul. Les variations subséquentement induites proviennent largement de l'apparition de sièges en surnombre au profit de certains partis à la suite de la redistribution entre les régions des sièges obtenus.

Cette méthode tend à produire un niveau global de distorsion très faible et moins élevé que la compensatoire régionale à l'allemande ou à l'éco-saïse, à nombre de régions égal. La prime majoritaire du parti le plus fort est nettement moins élevée qu'avec les deux autres méthodes.

**Tableau 31**

**SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — COMPENSATOIRE PROVINCIALE AVEC REDISTRIBUTION RÉGIONALE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ	Sièges en surnombre
<b>26 régions</b>					
Technique D'Hondt	127	55 43,31	57 44,88	15 11,81	3 (PQ)
Technique de Sainte-Laguë	127	55 43,31	57 44,88	15 11,81	3 (PQ)
Technique du plus fort reste	127	55 43,31	57 44,88	15 11,81	3 (PQ)
<b>16 régions</b>					
Technique D'Hondt	130	56 43,08	59 45,38	15 11,54	6 (PLQ 1; PQ 5)
Technique de Sainte-Laguë	126	55 43,65	56 44,44	15 11,90	2 (PQ)
Technique du plus fort reste	127	55 43,31	57 44,88	15 11,81	3 (PQ)
<b>13 régions</b>					
Technique D'Hondt	126	55 43,65	56 44,44	15 11,90	2 (PQ)
Technique de Sainte-Laguë	126	55 43,65	56 44,44	15 11,90	2 (PQ)
Technique du plus fort reste	126	55 43,65	56 44,44	15 11,90	2 (PQ)
<b>4 régions</b>					
Technique D'Hondt	124	55 44,35	54 43,55	15 12,10	0
Technique de Sainte-Laguë	124	55 44,35	54 43,55	15 12,10	0
Technique du plus fort reste	124	55 44,35	54 43,55	15 12,10	0

**Tableau 32****SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — COMPENSATOIRE PROVINCIALE AVEC REDISTRIBUTION RÉGIONALE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ	Sièges en surnombre
<b>26 régions</b>					
Technique D'Hondt	130	62 47,69	45 34,62	23 17,69	6 (PLQ 3; PQ 3)
Technique de Sainte-Laguë	132	62 46,97	47 35,61	23 17,42	8 (PLQ 3; PQ 5)
Technique du plus fort reste	132	62 46,97	47 35,61	23 17,42	8 (PLQ 3; PQ 5)
<b>16 régions</b>					
Technique D'Hondt	130	63 48,46	44 33,85	23 17,69	6 (PLQ 4; PQ 2)
Technique de Sainte-Laguë	130	62 47,69	45 34,62	23 17,69	6 (PLQ 3; PQ 3)
Technique du plus fort reste	130	62 47,69	45 34,62	23 17,69	6 (PLQ 3; PQ 3)
<b>13 régions</b>					
Technique D'Hondt	128	61 47,66	44 34,38	23 17,97	4 (PLQ 2; PQ 2)
Technique de Sainte-Laguë	128	61 47,66	44 34,38	23 17,97	4 (PLQ 2; PQ 2)
Technique du plus fort reste	128	61 47,66	44 34,38	23 17,97	4 (PLQ 2; PQ 2)
<b>4 régions</b>					
Technique D'Hondt	126	60 47,62	43 34,13	23 18,25	2 (PLQ 1; PQ 1)
Technique de Sainte-Laguë	126	60 47,62	43 34,13	23 18,25	2 (PLQ 1; PQ 1)
Technique du plus fort reste	126	60 47,62	43 34,13	23 18,25	2 (PLQ 1; PQ 1)

Tout comme la compensatoire régionale à l'allemande, cette méthode occasionne des sièges en surnombre. Le nombre de ceux-ci est moins élevé (au total 84, au lieu de 111), mais il demeure notable. Le nombre le plus important produit par une simulation donnée est de 8, ce qui porte à 132 le nombre total de sièges. À l'élection de 1998, les sièges en surnombre donnent, dans la plupart des cas, la pluralité des sièges au parti arrivé deuxième dans le vote populaire. Tout comme pour la méthode précédente, les sièges en surnombre tendent à être plus nombreux si les régions sont elles-mêmes plus nombreuses. Aucune des trois techniques de calcul n'a tendance à en produire appréciablement plus que les autres.

La conséquence la plus problématique que révèlent nos simulations est l'incertitude très grande que l'emploi de cette méthode crée quant au nombre total de sièges qu'aura chaque région à la fin de l'opération. Dans le cas d'une compensatoire régionale à l'allemande, chaque région peut compter sur un minimum fixe de sièges compensatoires, auxquels peut s'ajouter éventuellement un siège en surnombre. Avec cette méthode plus complexe, il devient beaucoup plus difficile de prévoir combien de sièges chaque région obtiendra. Pour les élections de 1998, par exemple, quelle que soit la technique de calcul utilisée, une quinzaine des 26 régions obtiennent un nombre de sièges compensatoires (et donc un nombre total de sièges) différent du total prévu. Pour les élec-

tions de 2003, de 16 à 20 régions sont dans le même cas. Autrement dit, **le nombre final de sièges compensatoires dans chaque région devient hautement imprévisible, et il y a approximativement deux chances sur trois pour qu'il diffère du total escompté.** Comme cela était prévu, la méthode opère une importante péréquation électorale entre les régions, en fonction de l'importance relative de la participation électorale de chacune. Tant mieux pour les régions à haute participation, qui peuvent espérer gagner un siège au change, et tant pis pour les autres, qui auront une représentation inférieure à celle qui était prévue.

Une analyse plus détaillée des gagnants et des perdants au jeu de la péréquation régionale permet de voir parmi les régions perdantes l'Île-de-Montréal (surtout sa partie ouest), l'Outaouais et, dans une moindre mesure, la Gaspésie: leur participation électorale est plus faible et elles n'obtiennent pas de siège en surnombre. Parmi les régions gagnantes, on note la Mauricie, Québec, Laval, le Richelieu et le Suroît. Pour les autres régions, l'impact net sur deux élections est plus neutre.

Les simulations révèlent également que, dans certains cas de figure, **une région peut ne recevoir aucun siège compensatoire** vu sa faible participation électorale relative. Le phénomène ne se produit pas pour les élections de 1998, mais il survient dans plusieurs simulations fondées sur les résultats des élections de 2003 et touche parfois 2 régions sur 26.

## LA COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE

La méthode écossaise donne des résultats du même ordre que la compensatoire régionale à l'allemande. Dans les régions où ne surgit aucun siège en surnombre, les deux méthodes arrivent en effet exactement au même résultat. Là où survient un dépassement régional, la méthode règle le problème au détriment d'un des partis les plus faibles<sup>97</sup>. Comme nous l'escomptions, les distorsions et la prime majoritaire sont un peu plus élevées, sans sortir pour autant des limites de la représentation proportionnelle. C'est le prix payé pour éviter que les sièges en surnombre fassent grimper le nombre total de députés et bouleversent l'équilibre régional de la représentation. L'étude des élections écossaises et galloises permettait d'entrevoir cet effet.

Comme nous l'avions mentionné plus haut, la méthode écossaise est une modification de la technique D'Hondt. Soucieux d'explorer toutes les pistes possibles, nous avons imaginé un procédé de calcul adaptant la méthode écossaise aux techniques de Sainte-Laguë et du plus fort reste. Ces procédés permettent de réduire le niveau global des distorsions. Pour le reste, les résultats obtenus sont plutôt aberrants. Aux élections de 1998, notamment, le parti arrivé deuxième dans le suffrage populaire obtient dans certains scénarios 59 sièges contre 50 au parti arrivé au premier rang. Il s'agit d'une conséquence prévisible de la tendance déjà notée des techniques de Sainte-Laguë et du plus fort reste à multiplier les sièges en surnombre, de la tendance de ces derniers à être remportés plus souvent par un parti que par les autres et de la propriété de la méthode écossaise de donner au parti qui remporte de tels sièges un bénéfice plus net.

97. De façon plus précise, la méthode écossaise désavantage le parti arrivé au deuxième rang dans la région si deux sièges compensatoires sont en jeu, et le parti le plus faible lorsqu'il y a un seul siège compensatoire à attribuer.

**Tableau 33****SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ
<b>26 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	60 <i>48,39</i>	59 <i>47,58</i>	5 <i>4,03</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	50 <i>40,32</i>	59 <i>47,58</i>	15 <i>12,10</i>
Technique du plus fort reste	124	50 <i>40,32</i>	59 <i>47,58</i>	15 <i>12,10</i>
<b>16 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	57 <i>45,97</i>	59 <i>47,58</i>	8 <i>6,45</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	53 <i>42,74</i>	58 <i>46,77</i>	13 <i>10,48</i>
Technique du plus fort reste	124	52 <i>41,94</i>	58 <i>46,77</i>	14 <i>11,29</i>
<b>13 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	57 <i>45,97</i>	57 <i>45,97</i>	10 <i>8,06</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	53 <i>42,74</i>	57 <i>45,97</i>	14 <i>11,29</i>
Technique du plus fort reste	124	53 <i>42,74</i>	57 <i>45,97</i>	14 <i>11,29</i>
<b>4 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	56 <i>45,16</i>	55 <i>44,35</i>	13 <i>10,48</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	55 <i>44,35</i>	55 <i>44,35</i>	14 <i>11,29</i>
Technique du plus fort reste	124	55 <i>44,35</i>	55 <i>44,35</i>	14 <i>11,29</i>
<b>Compensation provinciale</b>				
Technique D'Hondt	124	55 <i>44,35</i>	54 <i>43,55</i>	15 <i>12,10</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	55 <i>44,35</i>	54 <i>43,55</i>	15 <i>12,10</i>
Technique du plus fort reste	124	55 <i>44,35</i>	54 <i>43,55</i>	15 <i>12,10</i>

**Tableau 34****SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ
<b>26 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	66 <i>53,23</i>	42 <i>33,87</i>	16 <i>12,90</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	62 <i>50,00</i>	41 <i>33,06</i>	21 <i>16,94</i>
Technique du plus fort reste	124	59 <i>47,58</i>	41 <i>33,06</i>	24 <i>19,35</i>
<b>16 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	63 <i>50,81</i>	42 <i>33,87</i>	19 <i>15,32</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	61 <i>49,19</i>	41 <i>33,06</i>	22 <i>17,74</i>
Technique du plus fort reste	124	61 <i>49,19</i>	40 <i>32,26</i>	23 <i>18,55</i>
<b>13 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	65 <i>52,42</i>	43 <i>34,68</i>	16 <i>12,90</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	61 <i>49,19</i>	42 <i>33,87</i>	21 <i>16,94</i>
Technique du plus fort reste	124	61 <i>49,19</i>	42 <i>33,87</i>	21 <i>16,94</i>
<b>4 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	62 <i>50,00</i>	42 <i>33,87</i>	20 <i>16,13</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	61 <i>49,19</i>	42 <i>33,87</i>	21 <i>16,94</i>
Technique du plus fort reste	124	62 <i>50,00</i>	41 <i>33,06</i>	21 <i>16,94</i>
<b>Compensation provinciale</b>				
Technique D'Hondt	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>
Technique du plus fort reste	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>

**LA PROPORTIONNELLE RÉGIONALE**

La proportionnelle régionale envisagée dans divers documents officiels québécois depuis les années 70 ne fait pas partie des hypothèses considérées dans le contexte de la réforme actuelle. Néanmoins, nos calculs nous fournissaient les résultats qu'aurait produits cette formule. Il nous paraît donc intéressant d'en faire état ci-dessous.

La proportionnelle régionale modérée fonctionne comme la littérature permettait de l'entrevoir. Les

distorsions et la prime majoritaire sont minimes avec un découpage de 4 régions et elles augmentent régulièrement avec le nombre de régions. Ces deux indicateurs atteignent un niveau très voisin de celui qui est produit par la compensatoire régionale à l'allemande, mais un peu inférieur tout de même : la différence est entièrement attribuable aux sièges en surnombre. Ici encore, le découpage régional et la technique utilisée déterminent le niveau de distorsion produit (tableaux 35 et 36).



**Tableau 35****SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — PROPORTIONNELLE RÉGIONALE MODÉRÉE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ
<b>26 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	60 <i>48,39</i>	58 <i>46,77</i>	6 <i>4,84</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	54 <i>43,55</i>	53 <i>42,74</i>	17 <i>13,71</i>
Technique du plus fort reste	124	53 <i>42,74</i>	54 <i>43,55</i>	17 <i>13,71</i>
<b>16 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	58 <i>46,77</i>	58 <i>46,77</i>	8 <i>6,45</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	56 <i>45,16</i>	52 <i>41,94</i>	16 <i>12,90</i>
Technique du plus fort reste	124	55 <i>44,35</i>	52 <i>41,94</i>	17 <i>13,71</i>
<b>13 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	58 <i>46,77</i>	56 <i>45,16</i>	10 <i>8,06</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	54 <i>43,55</i>	54 <i>43,55</i>	16 <i>12,90</i>
Technique du plus fort reste	124	54 <i>43,55</i>	54 <i>43,55</i>	16 <i>12,90</i>
<b>4 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	56 <i>45,16</i>	54 <i>43,55</i>	14 <i>11,29</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	56 <i>45,16</i>	54 <i>43,55</i>	14 <i>11,29</i>
Technique du plus fort reste	124	56 <i>45,16</i>	54 <i>43,55</i>	14 <i>11,29</i>
<b>Une seule circonscription provinciale</b>				
Technique D'Hondt	124	55 <i>44,35</i>	54 <i>43,55</i>	15 <i>12,10</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	55 <i>44,35</i>	54 <i>43,55</i>	15 <i>12,10</i>
Technique du plus fort reste	124	55 <i>44,35</i>	54 <i>43,55</i>	15 <i>12,10</i>

Tableau 36

## SYNTHÈSE DES RÉSULTATS — PROPORTIONNELLE RÉGIONALE MODÉRÉE — ÉLECTIONS DE 2003

Nombre de régions et technique utilisée	Total	PLQ	PQ	ADQ
<b>26 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	64 <i>51,61</i>	42 <i>33,87</i>	18 <i>14,52</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	60 <i>48,39</i>	41 <i>33,06</i>	23 <i>18,55</i>
Technique du plus fort reste	124	57 <i>45,97</i>	41 <i>33,06</i>	26 <i>20,97</i>
<b>16 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	61 <i>49,19</i>	42 <i>33,87</i>	21 <i>16,94</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	59 <i>47,58</i>	41 <i>33,06</i>	24 <i>19,35</i>
Technique du plus fort reste	124	59 <i>47,58</i>	40 <i>32,26</i>	25 <i>20,16</i>
<b>13 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	63 <i>50,81</i>	43 <i>34,68</i>	18 <i>14,52</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>
Technique du plus fort reste	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>
<b>4 régions</b>				
Technique D'Hondt	124	60 <i>48,39</i>	43 <i>34,68</i>	21 <i>16,94</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	59 <i>47,58</i>	43 <i>34,68</i>	22 <i>17,74</i>
Technique du plus fort reste	124	60 <i>48,39</i>	42 <i>33,87</i>	22 <i>17,74</i>
<b>Une seule circonscription provinciale</b>				
Technique D'Hondt	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>
Technique de Sainte-Laguë	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>
Technique du plus fort reste	124	59 <i>47,58</i>	42 <i>33,87</i>	23 <i>18,55</i>

## c) Les techniques de calcul

L'impact des techniques de calcul sur l'ampleur des distorsions a correspondu exactement à nos attentes. Les distorsions et la prime au vainqueur atteignent un niveau maximal avec la technique D'Hondt et elles sont ramenées à un niveau nettement plus modeste si l'on utilise les techniques de Sainte-Laguë ou du plus fort reste.

En outre, l'incidence des techniques de calcul varie beaucoup selon le découpage utilisé. Le choix d'une technique de préférence à une autre importe si la compensation s'effectue au sein de régions, et d'autant plus que les régions sont plus

nombreuses. C'est dans un découpage en 26 régions que la technique D'Hondt favorise le plus nettement les grands partis, et c'est également dans un tel cas que la technique du plus fort reste donne le plus gros coup de pouce au plus faible des trois partis représentés à l'Assemblée nationale. Enfin, comme nous l'avons noté plus haut, les différences produites par l'utilisation d'une technique de calcul plutôt que l'autre s'estompent si la compensation est effectuée à l'échelle provinciale, que cette répartition soit suivie ou non d'une redistribution des sièges entre les régions.

Tout cela était attendu dans l'ensemble. Notre seule véritable découverte à cet égard est que l'utilisation de la technique D'Hondt réduit, toutes choses étant égales d'ailleurs, le nombre de sièges en surnombre, alors que les deux autres techniques les multiplient.

**d) Le niveau global de distorsion et la prime majoritaire**

Nous l'avons mentionné plus haut : il existe plusieurs indicateurs cherchant à résumer en un seul chiffre le niveau global des distorsions survenues lors d'une élection donnée. L'indice de Gallagher, retenu pour notre étude, est obtenu en additionnant pour chaque parti la différence, élevée au carré, entre le pourcentage de votes et

le pourcentage de sièges obtenus. Cette somme est ensuite divisée par 2, et l'indice est constitué de la racine carrée du quotient résultant de cette division. Ainsi, pour les résultats effectifs des élections québécoises de 2003, l'indice est égal à 15,05.

Le niveau le plus élevé de distorsion enregistré dans nos simulations se situe à 7,31 (compensatoire régionale à l'écossaise, 26 régions, technique D'Hondt, élections de 2003), tandis que le niveau le plus faible est de 0,95 (compensatoire provinciale, élections de 1998). Les tableaux 37 à 46 indiquent le niveau de distorsion produit par chaque simulation. Les tendances propres à chaque méthode de calcul, à chaque découpage et à chaque technique de calcul ont été mentionnées plus haut.

**Tableau 37**

**NIVEAU DE DISTORSION — INDICE DE GALLAGHER — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	6,65	2,14	2,51
16	5,33	1,17	1,52
13	3,92	1,78	1,78
4	1,39	1,39	1,39
Compensation provinciale	0,95	0,95	0,95

**Tableau 38**

**NIVEAU DE DISTORSION — INDICE DE GALLAGHER — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	5,47	2,46	1,42
16	3,22	1,77	1,89
13	5,05	1,86	1,86
4	2,75	2,11	2,51
Compensation provinciale	1,55	1,55	1,55

**Tableau 39**

**NIVEAU DE DISTORSION — INDICE DE GALLAGHER — COMPENSATOIRE PROVINCIALE AVEC REDISTRIBUTION RÉGIONALE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	1,54	1,54	1,54
16	1,90	1,25	1,54
13	1,25	1,25	1,25
4	0,95	0,95	0,95

**Tableau 40****NIVEAU DE DISTORSION — INDICE DE GALLAGHER — COMPENSATOIRE PROVINCIALE AVEC REDISTRIBUTION RÉGIONALE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	1,84	2,11	2,11
16	2,06	1,84	1,84
13	1,71	1,71	1,71
4	1,61	1,61	1,61

**Tableau 41****NIVEAU DE DISTORSION — INDICE DE GALLAGHER — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	7,31	4,08	4,08
16	5,36	3,02	3,06
13	3,69	2,36	2,36
4	1,89	1,37	1,37
Compensation provinciale	0,95	0,95	0,95

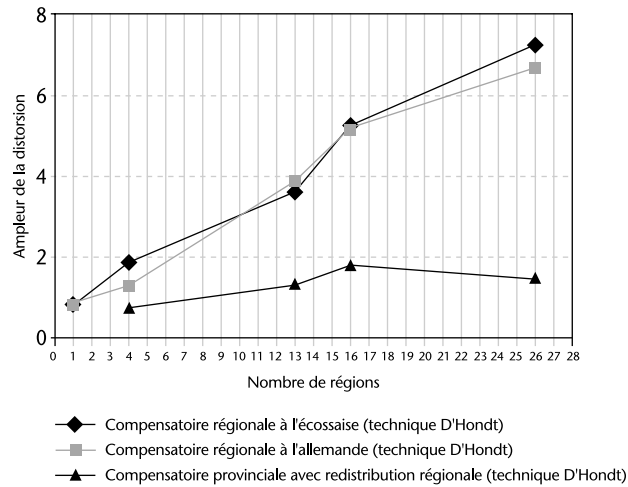
**Tableau 42****NIVEAU DE DISTORSION — INDICE DE GALLAGHER — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	6,42	3,11	1,68
16	4,10	2,47	2,56
13	6,04	2,64	2,64
4	3,35	2,64	3,11
Compensation provinciale	1,55	1,55	1,55

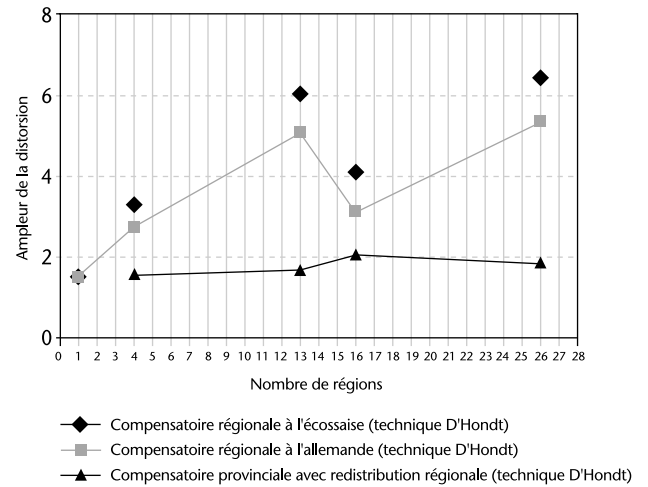
Lors des élections de 1998 et de 2003, le scrutin majoritaire actuel a produit un niveau moyen de distorsion de **15,19**. Pour les simulations correspondantes que nous avons effectuées, ce niveau s'élève à 1,57 avec la compensatoire provinciale suivie d'une redistribution régionale des sièges,

à 2,36 dans le cas de la compensatoire régionale à l'allemande et à 2,94 selon la compensatoire régionale à l'écossaise. À l'intérieur de ces trois groupes, le niveau de distorsion augmente, parfois sensiblement, à mesure que s'élève le nombre de régions (graphiques 2 et 3).

**Graphique 2**  
**DISTORSION VOIX-SIÈGES (INDICE DE GALLAGHER)**  
**PRODUITE PAR DIFFÉRENTS SCÉNARIOS —**  
**AMPLEUR — ÉLECTIONS DE 1998**



**Graphique 3**  
**DISTORSION VOIX-SIÈGES (INDICE DE GALLAGHER)**  
**PRODUITE PAR DIFFÉRENTS SCÉNARIOS —**  
**AMPLEUR — ÉLECTIONS DE 2003**



De tels chiffres ne s'apprécient véritablement que dans une perspective comparative. Nous avons jugé bon à cet égard de reproduire au tableau 43 le niveau moyen de distorsion enregistré à chaque élection tenue de 1945 à 1996 dans 36 démocraties, auquel nous avons ajouté le chiffre correspondant pour le Québec durant la même période (les deux plus récentes élections n'y figurent donc pas).

Tableau 43

**NIVEAUX MOYENS DE DISTORSION PRODUITS À CHAQUE ÉLECTION AU QUÉBEC ET DANS 36 PAYS DÉMOCRATIQUES**  
 — ÉLECTIONS TENUES DE 1945 À 1996

Pays	Niveau moyen de distorsion	Système électoral en vigueur*
Pays-Bas	1,30	RP
Israël	1,65	RP
Danemark	1,83	RP
Suède	2,09	RP
Malte	2,36	VUT
Autriche	2,47	RP
Allemagne	2,52	SMC
Suisse	2,53	RP
Finlande	2,93	RP
Colombie	2,96	RP
Belgique	3,24	RP
Italie	3,25	RP
Luxembourg	3,26	RP
Irlande	3,45	VUT
Portugal	4,04	RP
Costa Rica	4,13	RP
Islande	4,25	RP
Venezuela	4,28	RP
France (élections 1945-1956 et 1986)	4,86	RP
États-Unis	4,90	Plur.
Norvège	4,93	RP
Japon	5,03	VUNT
Grèce	8,08	RP
Espagne	8,15	RP
Australie	9,26	VA
Papouasie—Nouvelle-Guinée	10,06	Plur.
Royaume-Uni	10,33	Plur.
Nouvelle-Zélande	11,11	Plur.
Inde	11,38	Plur.
Canada	11,72	Plur.
Botswana	11,74	Plur.
Trinidad	13,66	Plur.
France (élections 1958-1981 et 1988-1993)	14,87	Maj. 2 tours
Bahamas	15,47	Plur.
Barbade	15,75	Plur.
Île Maurice	16,43	Plur.
Jamaïque	17,75	Plur.
Québec**	18,74	Plur.

\*RP: représentation proportionnelle; VUT: vote unique transférable; VUNT: vote unique non transférable; VA: vote alternatif; Plur.: pluralité (majoritaire à un tour); Maj. 2 tours: scrutin majoritaire à 2 tours; SMC: système mixte compensatoire.

\*\*Pour le Québec, les calculs ont été effectués par M. Angelo Elias, excluant les élections de 1998 et de 2003 pour correspondre à la période considérée dans le tableau.

Source: Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1999, p. 160 et 162. Les données pour la France ont été distinguées selon que le mode de scrutin était proportionnel ou majoritaire à deux tours.

Pour compléter, nous avons calculé la prime majoritaire du parti arrivé au premier rang dans le suffrage populaire. Cette prime est ainsi obtenue : on calcule la différence pour ce parti

entre le pourcentage des votes obtenus et le pourcentage des sièges obtenus (tableaux 44 à 49, graphiques 4 et 5).

**Tableau 44**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	4,45	- 1,57	- 2,01
16	2,85	- 0,04	- 0,80
13	2,85	- 1,03	- 1,03
4	1,25	1,25	1,25
Compensation provinciale	0,80	0,80	0,80

**Tableau 45**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	5,89	2,90	0,68
16	3,63	2,10	2,10
13	5,57	2,07	2,07
4	3,22	2,42	3,22
Compensation provinciale	1,59	1,59	1,59

**Tableau 46**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) — COMPENSATOIRE PROVINCIALE AVEC REDISTRIBUTION RÉGIONALE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	- 0,24	- 0,24	- 0,24
16	- 0,47	0,10	- 0,24
13	0,10	0,10	0,10
4	0,80	0,80	0,80

**Tableau 47**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) — COMPENSATOIRE PROVINCIALE AVEC REDISTRIBUTION RÉGIONALE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	1,70	0,98	0,98
16	2,47	1,70	1,70
13	1,67	1,67	1,67
4	1,63	1,63	1,63

**Tableau 48**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — ÉLECTIONS DE 1998**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	4,84	- 3,23	- 3,23
16	2,42	- 0,81	- 1,61
13	2,42	- 0,81	- 0,81
4	1,61	0,80	0,80
Compensation provinciale	0,80	0,80	0,80

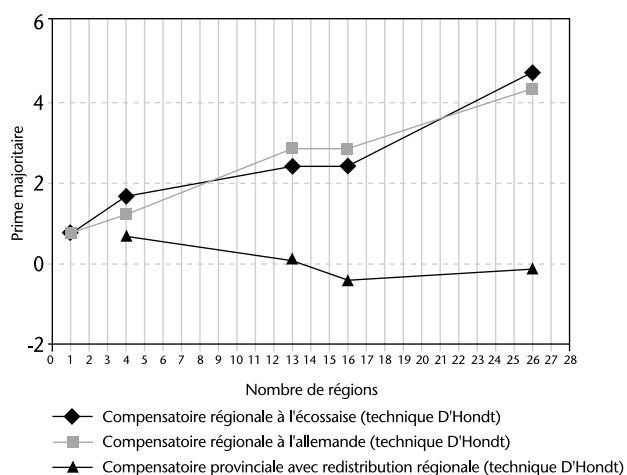
**Tableau 49**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — ÉLECTIONS DE 2003**

Nombre de régions	Technique D'Hondt	Technique de Sainte-Laguë	Technique du plus fort reste
26	7,24	4,01	1,59
16	4,82	3,20	3,20
13	6,43	3,20	3,20
4	4,55	3,20	4,01
Compensation provinciale	1,59	1,59	1,59

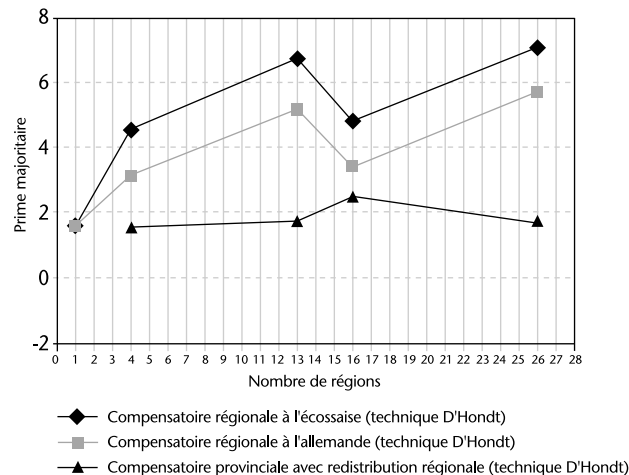
**Graphique 4**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) PRODUITE PAR DIFFÉRENTS SCÉNARIOS — AMPLEUR — ÉLECTIONS DE 1998**



**Graphique 5**

**PRIME MAJORITAIRE DU PARTI LE PLUS FORT (EN % DE VOIX) PRODUITE PAR DIFFÉRENTS SCÉNARIOS — AMPLEUR — ÉLECTIONS DE 2003**





À l'élection de 2003, la prime majoritaire du vainqueur s'est établie à 14,81 points de pourcentage. La prime majoritaire la plus élevée jamais produite par nos simulations est de 7,24 points (compensatoire régionale à l'écossaise, 26 régions, technique D'Hondt, élection de 2003), et la plus faible de -0,47 (prime « négative » produite par la compensatoire provinciale avec redistribution régionale des sièges, 16 régions, technique D'Hondt, élections de 1998).

**e) La propension des différentes modalités à produire des inversions de rang**

L'une des dimensions à l'aune desquelles on peut évaluer normativement les différents modes de scrutin est leur aptitude à représenter les partis au Parlement dans l'ordre où les électeurs les ont rangés. Les inversions de rang peuvent être perçues comme une anomalie indésirable. Il n'est pas rarissime qu'elles surviennent lors d'un scrutin majoritaire, et il n'est pas inconcevable qu'elles se produisent avec un système proportionnel.

Aucune de nos simulations fondées sur les élections de 2003 ne produit d'inversion de rang. Par contre, lors des élections de 1998, les deux principaux partis étaient séparés par un écart relativement petit dans le suffrage populaire, un écart dont le scrutin majoritaire a fait ce que l'on sait. Dans quelle mesure une inversion de rang impliquant les deux principaux partis aurait-elle pu se produire cette année-là dans les divers scénarios simulés?

Chacune des trois méthodes de calcul produit pour l'élection de 1998 des inversions de rang, dont le nombre est important chaque fois: 7 sur 15 dans le cas de la compensatoire régionale à l'allemande, 7 sur 15 également pour la compensatoire régionale à l'écossaise et 9 sur 12 pour la compensatoire provinciale suivie d'une redistribution régionale des sièges.

Nos simulations indiquent que, toutes méthodes de calcul confondues, les techniques de Sainte-Laguë (9 fois sur 14) et du fort reste (également 9 fois sur 14) produisent plus souvent des inversions de rang que la technique D'Hondt (5 fois sur 14). Sous l'angle des découpages, aucune inversion de rang n'apparaît dans le cas d'une compensatoire provinciale ou d'un découpage en 4 régions, alors qu'un découpage en 13 régions en produit 7 fois sur 9, un découpage en 26 régions, 7 fois sur 9 et un découpage en 16 régions, 9 fois sur 9 (tableaux 50 à 52). Ce dernier découpage confirme la propension que l'on LUI prêtait par hypothèse à déformer le résultat du scrutin.

Observons au passage que la proportionnelle régionale ne produit d'inversion de rang que dans un seul scénario: celui où les sièges sont répartis dans 26 régions selon la technique du plus fort reste. Nous pouvons donc en déduire que les sièges en surnombre provoquent la plupart des renversements qui surviennent en compensatoire.

**Tableau 50**  
**NOMBRE D'INVERSIONS DE RANG PRODUITES PAR LES DIVERSES MODALITÉS — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE — SIMULATIONS FONDÉES SUR LES ÉLECTIONS DE 1998**

Technique et découpage territorial	Nombre d'inversions de rang
Technique D'Hondt	1 fois sur 5
Technique de Sainte-Laguë	3 fois sur 5
Technique du plus fort reste	3 fois sur 5
26 régions	2 fois sur 3
16 régions	3 fois sur 3
13 régions	2 fois sur 3
4 régions	Aucune sur 3
Compensatoire provinciale	Aucune sur 3
<b>Tous les scénarios</b>	<b>7 fois sur 15</b>

Tableau 51

**NOMBRE D'INVERSIONS DE RANG PRODUITES PAR LES DIVERSES MODALITÉS — COMPENSATOIRE PROVINCIALE SUIVIE D'UNE REDISTRIBUTION RÉGIONALE DES SIÈGES REMPORTÉS PAR LES PARTIS — SIMULATIONS FONDÉES SUR LES ÉLECTIONS DE 1998**

Technique et découpage territorial	Nombre d'inversions de rang
Technique D'Hondt	3 fois sur 4
Technique de Sainte-Laguë	3 fois sur 4
Technique du plus fort reste	3 fois sur 4
26 régions	3 fois sur 3
16 régions	3 fois sur 3
13 régions	3 fois sur 3
4 régions	Aucune sur 3
Compensatoire provinciale	
<b>Tous les scénarios</b>	<b>9 fois sur 12</b>

Tableau 52

**NOMBRE D'INVERSIONS DE RANG PRODUITES PAR LES DIVERSES MODALITÉS — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE — SIMULATIONS FONDÉES SUR LES ÉLECTIONS DE 1998**

Technique et découpage territorial	Nombre d'inversions de rang
Technique D'Hondt	1 fois sur 5
Technique de Sainte-Laguë	3 fois sur 5
Technique du plus fort reste	3 fois sur 5
26 régions	2 fois sur 3
16 régions	3 fois sur 3
13 régions	2 fois sur 3
4 régions	Aucune sur 3
Compensatoire provinciale	Aucune sur 3
<b>Tous les scénarios</b>	<b>7 fois sur 15</b>

**f) Dans quelle mesure les différentes formules fonctionnent-elles de façon symétrique?**
**- La problématique**

Une autre des dimensions qui permettent d'évaluer les modes de scrutin est la symétrie de leur fonctionnement. Lors d'une élection, le parti « X » a obtenu 40 % des voix, soit 3 points de plus que le parti « Y », et ce score lui a procuré 45 % des sièges. Si, lors d'une élection subséquente, le rapport des forces est inversé de façon intégrale et que le parti « Y » qui, avec 40 % des voix, devance son rival par 3 points, il est censé obtenir lui aussi 45 % des sièges : on dira alors que le système fonctionne de façon symétrique. Si cela n'est pas le cas, et que de telles différences sont aussi fréquentes que constantes, on peut soutenir que le système électoral utilisé fonctionne de façon *asymétrique*.

Tel est le cas du scrutin majoritaire à un tour dans le contexte québécois, si l'on en juge par les résultats des trois plus récentes élections. En 1994, 13 000 voix d'avance sur le PLQ dans l'ensemble du Québec donnent au PQ 77 sièges sur 125, soit une avance de 30 sièges. Ce résultat est apparemment normal, car le parti le plus fort est surreprésenté en sièges. Cependant, en 1998 le PLQ est en avance (de 27 000 voix) sur le PQ dans le suffrage populaire. Pourtant, ce score lui donne 28 sièges *de moins* que le PQ.

Comparons maintenant les élections de 1998 et de 2003. Dans chaque cas, le parti vainqueur a obtenu 76 des 125 sièges. Pour réaliser ce score, le PLQ a eu besoin d'une avance de 13 points dans le vote populaire. Le PQ en avait fait autant en 1998, mais avec un demi-point de différence dans le vote populaire — un demi-point *d'arrière*.

L'un des reproches adressés au scrutin majoritaire à un tour dans le contexte québécois est qu'il traite les deux principaux partis différemment, à performance électorale égale. En termes neutres, disons que le système fonctionne de façon asymétrique, et que cette asymétrie est prononcée. En termes plus polémiques, on dira qu'il est biaisé de façon systématique en faveur d'un des deux grands partis et à l'encontre de l'autre grand parti.

#### - La méthode retenue

La mesure de l'asymétrie n'est pas chose facile. Il est rare en effet que, comme lors des trois dernières élections au Québec, le hasard donne des résultats électoraux exactement inversés qui mettent en pleine lumière l'asymétrie du système pour ceux qui veulent bien la voir.

Ce type d'interrogation a suscité plusieurs travaux scientifiques depuis les années cinquante<sup>98</sup>. Parmi toutes les approches explorées, la méthode imaginée par David Butler et ses collaborateurs s'est révélée la plus féconde et elle est aujourd'hui utilisée dans plusieurs pays. Cette méthode a d'ailleurs reçu une consécration quasi officielle dans les travaux du comité Jenkins en 1998. Elle consiste à effectuer des projections basées sur des résultats électoraux antérieurs.

Le point de départ d'une telle démarche est le résultat d'une élection donnée (appelée ici l'« élection de référence ») pour chaque circonscription, le nombre de voix de chaque parti étant traduit en pourcentage des votes valides. Pour connaître la répartition de sièges qui résulterait d'un glissement (par rapport à l'élection de référence) de 1 point dans le suffrage populaire, du parti « X » au parti « Y », on répercute ce glissement dans chaque circonscription de façon uniforme, en réduisant de 1 point le pourcentage de votes du parti X et en augmentant d'autant celui du parti Y. On peut alors voir le nombre de circonscriptions qui changeraient d'allégeance par rapport à l'élection de référence.

Butler et Curtice ont utilisé deux indicateurs pour mesurer le degré d'asymétrie. Premièrement, ils placent par projection les deux grands partis à égalité dans le suffrage populaire et retiennent

comme indicateur la différence entre le nombre de sièges alors obtenus par chacun. Sur la base des résultats de l'élection de 2003, dans l'hypothèse où les deux partis obtiennent *tous les deux* 39,6 % des voix et où l'ADQ reste à 18,2 %, le PQ obtiendrait 67 sièges, le PLQ, 50 et l'ADQ, 8. L'écart entre les deux partis est donc de **17 sièges**.

Le second indicateur est obtenu en projetant le pourcentage de voix que les deux grands partis doivent obtenir *pour que leur nombre de sièges soit égal*. Toujours sur la base des résultats de l'élection de 2003, un glissement uniforme de 3,71 du PLQ au PQ suffit pour leur donner le même nombre de sièges (60), les 5 autres allant à l'ADQ. À ce stade, le PLQ obtient 42,28 % des voix et le PQ, 36,95 %, alors que l'ADQ demeure à 18,18 %. La différence entre les scores des deux principaux partis s'élève à **5,33 points de pourcentage**. Sur les 3,8 millions de votes valides déposés, cela correspond à quelque 200 000 votes.

Appliquée aux résultats des élections québécoises de 1998, cette méthode a permis d'établir que le PLQ avait besoin d'une avance de 300 000 voix sur le PQ (7,5 % du vote total) simplement pour obtenir un nombre égal de sièges. Ce type d'écart est une constante du paysage électoral québécois depuis 1944, et l'écart va toujours dans la même direction<sup>99</sup>.

Dans quelle mesure le même reproche peut-il être adressé aux autres formules électorales testées dans nos simulations? Sur la base des résultats des élections de 2003, nous avons appliqué la même technique de glissements uniformes à un échantillon représentatif de formules. Il s'agit :

- 1) du scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les 125 circonscriptions électorales qui ont servi aux élections de 2003;
- 2) du scrutin majoritaire uninominal à un tour dans les 75 circonscriptions électorales fédérales qui ont servi aux élections de 2004;
- 3) de la compensatoire régionale à l'écossaise dans les 26 régions retenues avec répartition des sièges selon la technique D'Hondt (scénario A3a 03);

98. Le concept d'asymétrie (*bias*) est exploré dans de nombreux travaux. Voir à ce sujet John CURTICE, « The Electoral System: Biased to Blair? », *Parliamentary Affairs*, vol. 54, 2001, p. 803-814; Ron JOHNSTON, et autres, « Anatomy of a Labour Landslide: The Constituency System and the 1997 General Election », *Parliamentary Affairs*, vol. 51, 1998, p. 131-148; John CURTICE et Michael STEED, « The Results Analysed », dans David Butler et Dennis Kavanagh, *The British General Election of 1997*, Houndmills, Macmillan, 1997, p. 295-325; Simon JACKMAN, « Measuring Electoral Bias: Australia, 1949-93 », *British Journal of Political Science*, vol. 24, 1994, p. 319-357. Voir aussi le rapport du COMITÉ JENKINS, *Make Votes Count. The Report of the Independent Commission on the Voting System*, 1998, t. 1, para. 40-43. Voir également dans COMITÉ JENKINS, *op. cit.*, t. 2, « Report of Group of Academics Chaired by Professor David Butler, Nuffield College, Oxford University, 7 août 1998 », p. 4-7. Voir en outre les nombreuses sources plus anciennes citées dans Louis MASSICOTTE, « Éclipse et retour du gerrymander linguistique québécois », dans Alain-G. Gagnon et Alain Noël (dir.), *L'Espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 1995, p. 227-244.

99. Louis MASSICOTTE et André BERNARD, *Le scrutin au Québec. Un miroir déformant*, Montréal, Hurtubise HMH, 1985, p. 219-241; Louis MASSICOTTE, *loc. cit.*, note 97, p. 227-244; Louis MASSICOTTE, « Un mode de scrutin à revoir », *Relations*, n° 678, juillet-août 2002, p. 32-35; Louis MASSICOTTE et André BLAIS, « Dernières élections: le PLQ aurait eu besoin de 300 000 votes de plus », *La Presse*, 7 janvier 1999, p. B3.

- 4) de la compensatoire régionale à l'allemande dans les 26 régions retenues avec répartition des sièges selon la technique D'Hondt (scénario A1a 03);
- 5) de la proportionnelle régionale modérée dans les 26 régions retenues avec répartition des sièges selon la technique D'Hondt (résultats calculés en fonction du scénario A1a 03); et
- 6) de la compensatoire provinciale avec application de la technique D'Hondt (scénario E1a 03).

L'essence de la technique suivie est d'estimer, à partir de glissements uniformes de voix, le nombre de sièges que chacun des deux grands partis obtiendrait pour un même pourcentage de voix. Dans ces projections, le vote de l'ADQ (18 %) a toujours été maintenu constant, et ce, tant dans son volume global que dans sa répartition géographique, alors que le vote exprimé en faveur de chacun des deux grands partis a été modifié, le gain de l'un devenant la perte de l'autre. Nous sommes partis du rapport 46 %-33 %-18 % des élections de 2003, et nous avons ensuite rajusté les pourcentages pour anticiper les effets d'un glissement uniforme de 1 point de pourcentage (45-34-18), d'un glissement de 2 points (44-35-18), etc., jusqu'à ce que le rapport de forces entre les deux grands partis soit exactement l'inverse de celui des élections de 2003 (33-46-18). Les résultats détaillés figurent à l'annexe V.

Les tableaux 53 à 58 indiquent les résultats des projections effectuées. Chacun de ces tableaux se lit ainsi. Avec un même pourcentage de vote (par exemple, 33 %), le PLQ peut escompter un pourcentage X de sièges (par exemple, 21,6 %) alors que le PQ, toujours avec le même pourcentage de vote, peut espérer un pourcentage Y de sièges (par exemple, 36,0 %). La quatrième colonne indique l'ampleur de l'écart entre les pourcentages de sièges qu'un même pourcentage de vote attribue à chaque parti.

#### - Les constats

**La première leçon qui se dégage, sans surprise, est l'asymétrie fort prononcée produite par le scrutin majoritaire.** Pour chaque pourcentage de vote donné, le PLQ obtient *toujours* un nombre de sièges inférieur au nombre de sièges que le PQ aurait avec un pourcentage de vote identique. Par exemple, dans le cas des 125 circonscriptions électorales actuelles, 46 % du vote au PLQ (contre 33 % au PQ) lui a donné 76 des 125 sièges (soit 60,80 % du total), alors que 46 % du vote au PQ (contre 33 % au PLQ) donnerait au PQ 94 des 125 sièges (75,20 % du total). L'écart entre les deux pourcentages de sièges (60,80 et 75,20) est ici de 14,40 points. Pour l'ensemble des scénarios possibles, l'ampleur moyenne de l'écart s'élève à 16,06 points de pourcentage.

Tableau 53

**POURCENTAGE DES SIÈGES PROCURÉ AU PLQ ET AU PQ PAR CERTAINS POURCENTAGES DE VOIX — SCRUTIN MAJORITAIRE À UN TOUR (125 CIRCONSCRIPTIONS)**

Voix %	Sièges PLQ %	Sièges PQ %	Écart
33	21,6	36,0	14,40
34	23,2	40,0	16,80
35	24,8	45,6	20,80
36	29,6	47,2	17,60
37	30,4	49,6	19,20
38	36,0	50,4	14,40
39	39,2	53,6	14,40
40	41,6	54,4	12,80
41	43,2	57,6	14,40
42	46,4	63,2	16,80
43	49,6	64,0	14,40
44	51,2	69,6	18,40
45	56,8	72,8	16,00
46	60,8	75,2	14,40
Écart moyen			16,06

**Tableau 54**

**POURCENTAGE DES SIÈGES PROCURÉ AU PLQ ET AU PQ PAR CERTAINS POURCENTAGES DE VOIX — SCRUTIN MAJORITAIRE À UN TOUR (75 CIRCONSCRIPTIONS)**

Voix %	Sièges PLQ %	Sièges PQ %	Écart
33	22,67	33,33	10,66
34	22,67	37,33	14,66
35	26,67	38,67	12,00
36	28,00	42,67	14,67
37	30,67	46,67	16,00
38	32,00	48,00	16,00
39	37,33	50,67	13,34
40	45,33	58,67	13,34
41	48,00	61,33	13,33
42	49,33	64,00	14,67
43	53,33	68,00	14,67
44	57,33	69,33	12,00
45	58,67	73,33	14,66
46	62,67	73,33	10,66
<b>Écart moyen</b>			<b>13,62</b>

L'écart est un peu moins prononcé dans les 75 circonscriptions fédérales des élections de 2002.

Il s'élève alors à 13,62 points de pourcentage.

**Tableau 55**

**POURCENTAGE DES SIÈGES PROCURÉ AU PLQ ET AU PQ PAR CERTAINS POURCENTAGES DE VOIX — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE (TECHNIQUE D'HONDT)**

Voix %	Sièges PLQ %	Sièges PQ %	Écart
33	30,06	33,87	3,81
34	33,87	36,29	2,42
35	35,48	37,10	1,62
36	37,10	38,71	1,61
37	37,90	40,32	2,42
38	37,90	41,94	4,04
39	41,13	43,55	2,42
40	44,35	46,77	2,42
41	45,97	49,19	3,22
42	47,58	50,00	2,42
43	49,19	50,81	1,62
44	50,810	52,42	1,61
45	51,610	53,23	1,62
46	53,230	54,03	0,80
<b>Écart moyen</b>			<b>2,29</b>

La compensatoire régionale à l'écossaise réduit fortement de tels écarts, dont l'ampleur moyenne tombe à 2,29 points de pourcentage. Dans tous

les cas de figure simulés, cette formule donne le nombre de sièges le plus élevé au parti qui a obtenu le plus grand nombre de voix.

Tableau 56

**POURCENTAGE DES SIÈGES PROCURÉ AU PLQ ET AU PQ PAR CERTAINS POURCENTAGES DE VOIX — COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE (TECHNIQUE D'HONDT)**

Voix %	Sièges PLQ %	Sièges PQ %	Écart
33	33,33	34,59	1,26
34	34,65	36,09	1,44
35	36,22	36,57	0,35
36	37,30	37,40	0,10
37	38,89	39,37	0,48
38	39,84	40,63	0,79
39	41,73	42,86	1,13
40	44,44	45,67	1,23
41	46,88	47,66	0,78
42	48,03	49,21	1,18
43	48,85	50,00	1,15
44	50,00	51,18	1,18
45	50,38	51,97	1,59
46	51,88	53,17	1,29
<b>Écart moyen</b>			<b>1,00</b>

La compensatoire régionale à l'allemande réduit encore un peu plus l'écart moyen: celui-ci chute à 1,00.

Tableau 57

**POURCENTAGE DES SIÈGES PROCURÉ AU PLQ ET AU PQ PAR CERTAINS POURCENTAGES DE VOIX — PROPORTIONNELLE RÉGIONALE (TECHNIQUE D'HONDT)**

Voix %	Sièges PLQ %	Sièges PQ %	Écart
33	33,87	33,87	0,00
34	35,48	34,68	-0,80
35	37,10	34,68	-2,42
36	37,90	35,48	-2,42
37	39,52	38,71	-0,81
38	41,13	39,52	-1,61
39	41,94	42,74	0,80
40	44,35	45,16	0,81
41	47,58	45,97	-1,61
42	48,39	48,39	0,00
43	50,00	49,19	-0,81
44	50,81	50,00	-0,81
45	50,81	50,81	0,00
46	51,61	52,42	0,81
<b>Écart moyen</b>			<b>-0,63</b>

L'écart est plus bas encore avec la proportionnelle régionale modérée (-0,63 point) et presque nul avec une compensatoire provinciale (0,23 point). Dans ce dernier cas, le fonctionnement du système

est tellement symétrique que, pour un même pourcentage de votes, les deux partis obtiennent exactement le même nombre de sièges pas moins de 10 fois sur 14.

**Tableau 58****POURCENTAGE DES SIÈGES PROCURÉ AU PLQ ET AU PQ PAR CERTAINS POURCENTAGES DE VOIX — COMPENSATOIRE PROVINCIALE (TECHNIQUE D'HONDT)**

Voix %	Sièges PLQ %	Sièges PQ %	Écart
33	33,87	33,87	0,00
34	34,68	35,48	0,80
35	36,29	36,29	0,00
36	37,10	37,10	0,00
37	37,90	37,90	0,00
38	38,71	39,52	0,81
39	40,32	40,32	0,00
40	41,13	41,13	0,00
41	41,94	42,74	0,80
42	43,55	43,55	0,00
43	44,35	44,35	0,00
44	45,16	45,16	0,00
45	45,97	46,77	0,80
46	47,58	47,58	0,00
<b>Écart moyen</b>			<b>0,23</b>

La direction des écarts est presque toujours favorable au PQ : cela veut dire que, à pourcentage de vote égal, le PQ tend à obtenir plus de sièges que le PLQ. Cela est vrai pour toutes les formules, moyennant d'importantes différences de degré. La seule exception est la proportionnelle régionale, où l'écart moyen (-0,63 point) avantage le PLQ.

Ces résultats étaient prévisibles : la compensatoire provinciale, avec une « magnitude » fort élevée, donne nécessairement un résultat très proportionnel, et son fonctionnement est donc largement symétrique. Pour sa part, la proportionnelle régionale modérée donne un résultat moins proportionnel, mais fonctionne de façon assez symétrique. Les deux compensatoires régionales fonctionnent d'une manière légèrement plus asymétrique (et plus favorable au PQ) essentiellement à cause des sièges en surnombre, qui vont

plus souvent au PQ qu'au PLQ. Par ailleurs, la compensatoire à l'écossaise est plus asymétrique que l'allemande parce que la technique de répartition des sièges permet au parti qui a obtenu un siège en surnombre dans une région de le conserver sans que la création d'un nouveau siège de liste au profit d'un autre parti vienne lui enlever son avantage.

Le tableau 59 et le graphique 6 et illustrent l'ampleur moyenne des écarts entre les scores des deux grands partis. Considérable sous le scrutin majoritaire, avec les 125 circonscriptions actuelles comme avec les 75 circonscriptions fédérales, l'écart se réduit à peu de choses avec les compensatoires régionales, et à presque rien avec les autres formules.

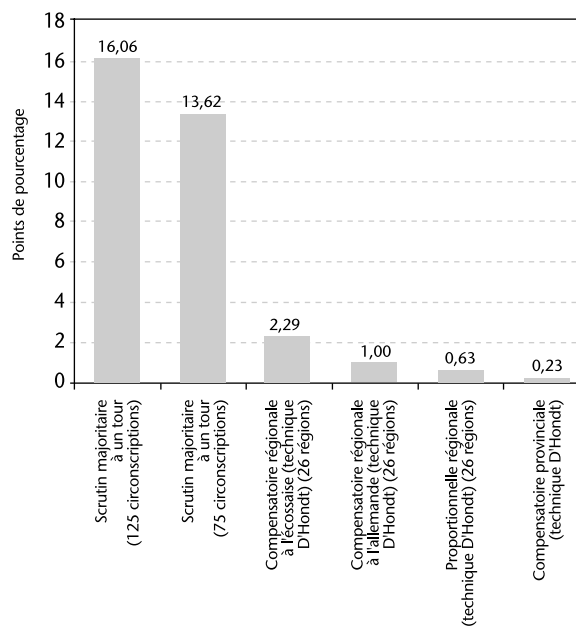
**Tableau 59****DEGRÉ D'ASYMÉTRIE PRODUIT PAR CHACUNE DES SIX FORMULES — ÉLECTIONS DE 2003**

Système électoral testé	À % de vote égal, les deux partis obtiennent		Ampleur moyenne de l'écart entre les scores des deux partis %
	Des scores identiques	Des scores différents	
Scrutin majoritaire à un tour, 125 circonscriptions	0 sur 14	14 sur 14*	16,06
Scrutin majoritaire à un tour, 75 circonscriptions	0 sur 14	14 sur 14*	13,62
Compensatoire régionale à l'écossaise, 26 régions, technique D'Hondt	0 sur 14	14 sur 14*	2,29
Compensatoire régionale à l'allemande, 26 régions, technique D'Hondt	0 sur 14	14 sur 14*	1,00
Proportionnelle régionale, 26 régions, technique D'Hondt	3 sur 14	11 sur 14	-0,63
Compensatoire provinciale, technique D'Hondt	10 sur 14	4 sur 14	0,23

\* Les écarts favorisent toujours le même parti.

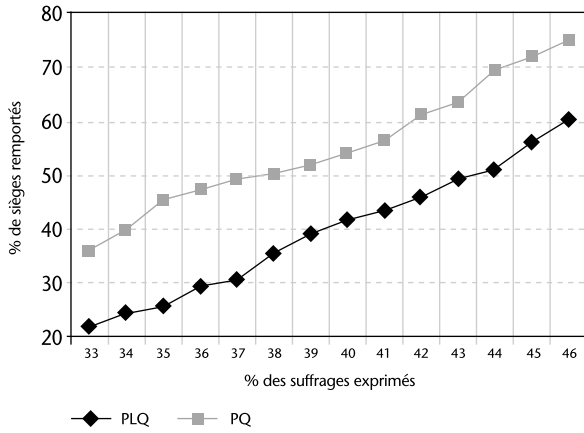
Note : Les écarts moyens (colonne de droite) sont toujours en faveur du PQ, sauf dans le cas de la proportionnelle régionale modérée, où l'écart moyen est en faveur du PLQ.

Les graphiques 7 à 12 permettent de voir, pour chaque mode de scrutin, le décalage entre les scores des deux grands partis. On y trouve, pour une série de pourcentages de vote allant de 33 à 46 % des voix, le pourcentage des sièges que chacun des deux grands partis obtiendrait. Si le système électoral fonctionne de façon symétrique, les deux courbes doivent se recouper ou, du moins, être très proches. Si, au contraire, les deux courbes sont séparées par un écart constant, un écart toujours favorable au même parti, on peut conclure que le système fonctionne de façon non symétrique et qu'un des deux partis est constamment mieux traité que l'autre par le système, même à performance égale.

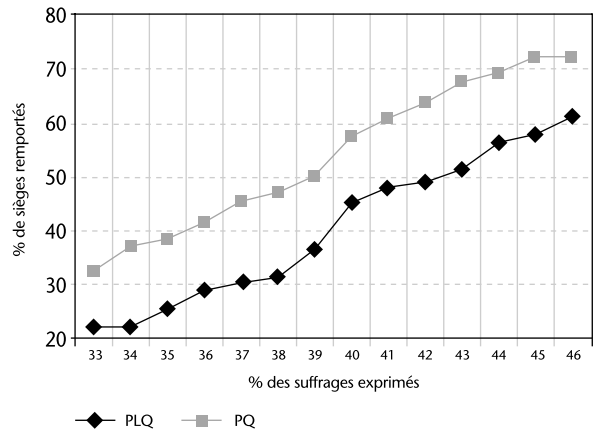
**Graphique 6****DEGRÉ D'ASYMÉTRIE PRODUIT PAR LES DIFFÉRENTES FORMULES — AMPLÉUR MOYENNE DES ÉCARTS ENTRE LES SCORES OBTENUS PAR LES DEUX PRINCIPAUX PARTIS, À POURCENTAGE DE VOTE ÉGAL**



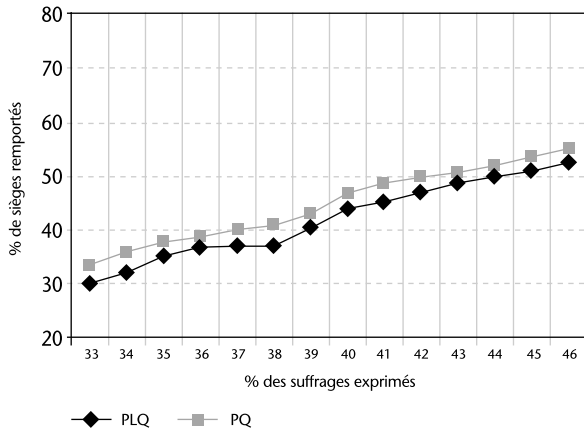
**Graphique 7**  
**POURCENTAGE DE SIÈGES ATTRIBUÉS AUX DEUX GRANDS PARTIS**  
**PAR LE MÊME POURCENTAGE DE VOTE — SCRUTIN MAJORITAIRE**  
**À UN TOUR — 125 CIRCONSCRIPTIONS — ÉLECTIONS DE 2003**



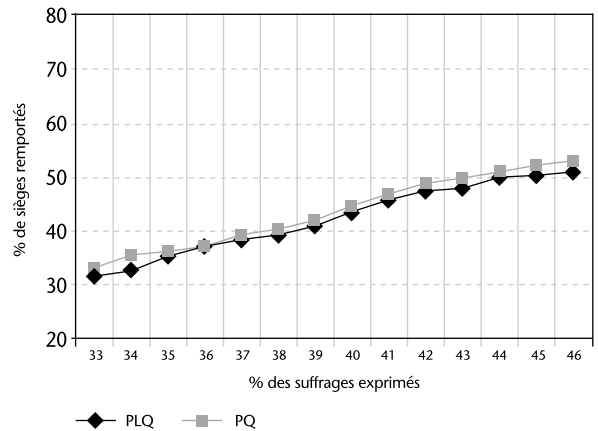
**Graphique 8**  
**POURCENTAGE DE SIÈGES ATTRIBUÉS AUX DEUX GRANDS PARTIS**  
**PAR LE MÊME POURCENTAGE DE VOTE — SCRUTIN MAJORITAIRE**  
**À UN TOUR — 75 CIRCONSCRIPTIONS — ÉLECTIONS DE 2003**



**Graphique 9**  
**POURCENTAGE DE SIÈGES ATTRIBUÉS AUX DEUX GRANDS**  
**PARTIS PAR LE MÊME POURCENTAGE DE VOTE —**  
**COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ÉCOSSAISE**  
**(TECHNIQUE D'HONDT) — 26 RÉGIONS — ÉLECTIONS DE 2003**

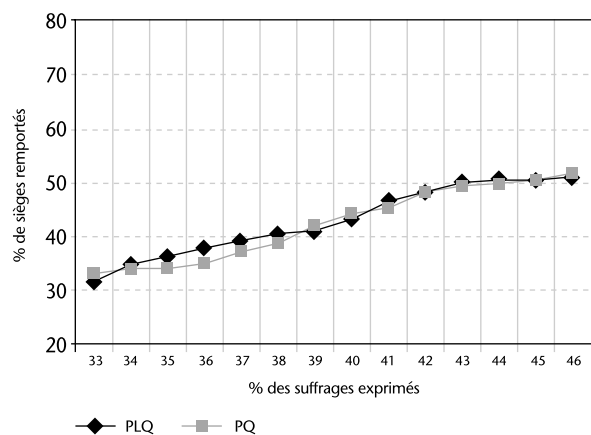


**Graphique 10**  
**POURCENTAGE DE SIÈGES ATTRIBUÉS AUX DEUX GRANDS**  
**PARTIS PAR LE MÊME POURCENTAGE DE VOTE —**  
**COMPENSATOIRE RÉGIONALE À L'ALLEMANDE**  
**(TECHNIQUE D'HONDT) — 26 RÉGIONS — ÉLECTIONS DE 2003**



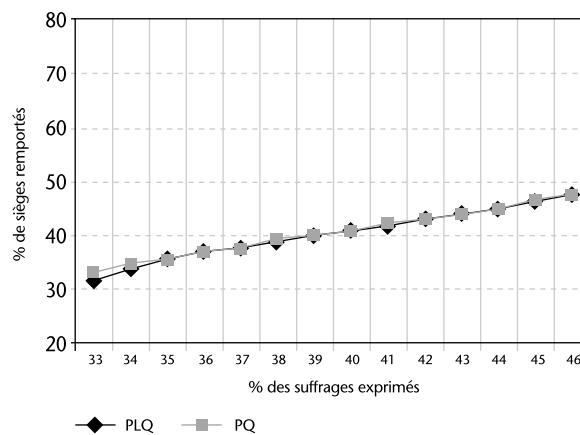
**Graphique 11**

**POURCENTAGE DE SIÈGES ATTRIBUÉS AUX DEUX GRANDS PARTIS PAR LE MÊME POURCENTAGE DE VOTE — PROPORTIONNELLE RÉGIONALE (TECHNIQUE D'HONDT) — 26 RÉGIONS — ÉLECTIONS DE 2003**



**Graphique 12**

**POURCENTAGE DE SIÈGES ATTRIBUÉS AUX DEUX GRANDS PARTIS PAR LE MÊME POURCENTAGE DE VOTE — COMPENSATOIRE PROVINCIALE (TECHNIQUE D'HONDT) — ÉLECTIONS DE 2003**



**Tableau 60**

**POURCENTAGE DES VOTES VALIDES OBTENUS PAR LES PARTIS AUTRES QUE LES TROIS PRINCIPAUX — ÉLECTIONS DE 1998 ET DE 2003**

Parti	Élections de 1998 %	Élections de 2003 %
Union des forces progressistes	-	1,06
Parti de la démocratie socialiste	0,59	-
Parti vert du Québec	-	0,44
Parti égalité	0,31	0,11
Bloc pot	0,24	0,60
Parti de la loi naturelle	0,13	-
Parti de la démocratie chrétienne	-	0,08
Parti marxiste-léniniste	0,07	0,07
Parti innovateur	0,06	-
Parti communiste	0,05	-

**g) Le sort fait aux petits partis**

La performance des petits partis aux élections de 1998 et de 2003 est détaillée au tableau 60.

Ces chiffres sous-estiment probablement un peu l'appui réel des partis en question. Aucun d'entre eux ne présentait de candidat dans toutes les circonscriptions, et il est possible en outre que, dans un régime proportionnel, ils auraient reçu un nombre de voix plus élevé. Chacun est libre de spéculer à loisir sur ce point. Pour la présente analyse, nous sommes dans l'obligation de prendre les chiffres tels qu'ils sont.

En retenant un seuil de 5 % à l'échelle de l'ensemble du Québec aux fins de simulation, nous réduisons à néant les chances des partis qui n'ont pas atteint cette barre aux élections de 1998 ou de 2003. Par conséquent, aucun de ces petits partis n'obtient de siège dans nos simulations.

Nous avons cependant réfléchi aux conditions d'ordre mécanique qui auraient permis à ces partis de faire élire des députés. On s'en doute, il est indispensable de **supprimer le seuil**, puisque celui-ci leur barre la route de façon incontournable. Même un seuil aussi bas que 2 % aurait été fatal à chacun de ces partis.

Toutefois, **l'absence de tout seuil ne signifie pas nécessairement que les petits partis auraient été automatiquement représentés à l'Assemblée nationale.** Le plus puissant d'entre eux, soit l'Union des forces progressistes (UFP) aux élections de 2003, serait demeuré sans représentation dans un contexte de 26 régions comme dans celui de 13 régions, même si la technique du plus fort reste avait été appliquée. Il aurait réussi à obtenir un siège avec 16 régions comme avec 4 régions, parce que, dans ces deux découpages toute l'Île-de-Montréal, d'où provient la majeure partie des votes de l'UFP, constitue une seule circonscription régionale. Même là, l'utilisation de la technique D'Hondt aurait suffi à lui faire perdre ce siège.

Pour l'élection de 1998, aucun des quatre découpages comportant des subdivisions régionales n'aurait permis à un de ces partis de percer.

**C'est la compensatoire provinciale, suivie ou non d'une redistribution régionale des sièges obtenus, qui aurait constitué le scénario idéal pour les petits partis,** considérant le nombre de votes qu'ils ont effectivement obtenus. Dans ce cas de figure, l'UFP obtient un siège en 2003, quelle que soit la technique de calcul utilisée, et le Bloc pot en aurait obtenu un également, à condition d'avoir recours à la technique du plus fort reste. À l'élection de 1998, le Parti de la démocratie socialiste aurait obtenu un siège, à condition que la technique du plus fort reste ou celle de Sainte-Laguë soit employée.

#### **h) Le choix des élus occupant les sièges compensatoires selon la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits**

Les simulations réalisées ne nous ont pas permis d'anticiper l'identité des élus destinés à occuper les sièges compensatoires obtenus par les partis, mais seulement leur nombre. En effet, si ces sièges sont attribués sur la base d'une liste, il est totalement impossible de deviner qui sera élu parce que l'on ignore tout de la composition des listes. Par contre, si les sièges compensatoires sont accordés aux « meilleurs candidats défaits », on peut au moins déterminer, sur la base des simulations réalisées, quelles circonscriptions obtiendront de tels sièges.

La méthode suivie a consisté à ranger les candidats défaits de chaque parti dans l'ordre décroissant soit du nombre de votes obtenus, soit du pourcentage du vote valide obtenu, et à déclarer « élus » les candidats les mieux positionnés, jusqu'à concurrence du nombre de sièges compensatoires auxquels chaque parti a droit.

Nous avons appliqué cette méthode au niveau provincial ainsi que pour chacune des 26 régions, les candidats étant rangés dans l'ordre décroissant du nombre de votes et du pourcentage des votes obtenus<sup>100</sup>.

Appliquée au niveau provincial, la simulation révèle ici deux problèmes. Premièrement, *la répartition des sièges compensatoires favorise certaines circonscriptions plus que d'autres.* La situation est inévitable dès lors que l'on a 75 circonscriptions mais seulement 49 sièges compensatoires. Il faut s'attendre que nombre de circonscriptions n'aient *aucun siège compensatoire.* C'est le cas de 35 circonscriptions, aussi bien aux élections de 1998 qu'à celles de 2003. Le plus curieux, mais cela est prévisible dès que plus de deux partis se font la lutte, est qu'un nombre élevé de circonscriptions réussissent à obtenir *deux sièges compensatoires* et compteraient donc trois députés, parce que les meilleurs perdants de chacun des deux partis ayant droit à un siège compensatoire se sont présentés dans la même circonscription. Au total, 9 circonscriptions réussissent un tel triplé, aussi bien en 1998 qu'en 2003. Et, dans chaque cas, nous avons 31 circonscriptions qui obtiennent un seul siège compensatoire. En d'autres mots, certaines circonscriptions réalisent un triplé, tandis que beaucoup d'autres n'ont qu'un seul siège.

Deuxièmement, *la méthode pénalise sérieusement certaines régions et en avantage indûment d'autres,* souvent les mêmes d'ailleurs. L'inconvénient majeur est le traitement que cette méthode accorde à l'Île-de-Montréal. Celle-ci n'obtient que 3 des 49 sièges compensatoires en 1998. En 2003, elle n'en a *aucun* en dépit de son poids démographique important. La région de l'Outaouais, pour sa part, ne reçoit aucun siège compensatoire, en 1998 comme en 2003. À l'inverse, certaines régions gagnent le gros lot, si l'on ose dire. C'est le cas en particulier de la région de Québec. En 1998 comme en 2003, chacune des six circonscriptions de cette région obtient un siège compensatoire, et trois (1998) ou deux (2003) en décrochent même un second. On peut en dire autant des trois circonscriptions de la Mauricie, qui réussissent à chaque occasion non seulement un doublé, mais même dans certains cas un triplé. **La formule paraît donc avantager de façon marquée les régions où la lutte est serrée, au détriment de celles qui appuient massivement le même parti : les perdants y réalisent tout simplement un score supérieur.** C'est pourquoi non seulement l'ouest de Montréal et l'Outaouais, mais aussi en 1998, le Saguenay—Lac-Saint-Jean et la Côte-Nord, se

100. Le scénario choisi à cette fin a été la méthode écossaise. La méthode allemande aurait donné des résultats du même ordre.

retrouvent les mains vides dans la répartition des sièges compensatoires. Dans la course aux sièges compensatoires, sont avantagées les circonscriptions qui partagent leur vote de façon relativement égale entre les partis, et désavantagées les circonscriptions qui appuient massivement un parti.

Ces distorsions nous paraissent sérieuses. À moins de l'utiliser dans le contexte de régions, la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits provoque une péréquation électorale massive et erratique, fondée non sur la démographie mais sur le caractère serré des victoires. On comprend après coup que le Bade-Würtemberg, un État où les particularismes locaux sont vivaces, ait prudemment choisi de pratiquer le repêchage au sein de quatre entités régionales afin d'éviter que tous les sièges compensatoires se retrouvent dans le même secteur<sup>101</sup>.

Appliquée maintenant à un découpage en 26 régions, aux élections de 1998 et de 2003, la méthode du repêchage n'occasionne aucune distorsion régionale sérieuse, puisque chaque région est alors assurée d'obtenir un nombre approprié de sièges compensatoires.

Le problème des triplés se pose toujours, mais de façon moins prononcée. Trois circonscriptions seulement font un triplé en 1998, et cinq en 2003. La très grande majorité des circonscriptions comptent 1 ou 2 sièges.

Surgit cependant un nouveau problème. Lorsque le calcul s'effectue au sein d'une région de petite taille (3 circonscriptions et 2 sièges compensatoires), il est bien possible qu'un parti ait droit à 4 ou même 5 sièges, alors que ses trois candidats de circonscription ont déjà été élus. Le parti n'a pas de meilleur perdant à repêcher, tout simplement parce qu'il n'a pas de perdant du tout! Le phénomène survient dans les régions qui ont tendance à appuyer massivement le même parti.

À quel individu ira alors le siège compensatoire? Dans ce cas de figure, la loi du Bade-Würtemberg prévoit que le siège ira à la circonscription où le parti ayant droit au siège a réalisé son meilleur score au sein de la région, ce qui fait que le même parti y obtient non seulement le mandat direct, mais en plus un second mandat. Le siège est décerné à un candidat suppléant désigné avant l'élection en même temps que le candidat titulaire, au cas où surgirait cette éventualité. Depuis 1956, date d'introduction de la formule, la situation s'est produite seulement cinq fois, toujours dans la région de Tübingen, très fortement favorable à la CDU, et plus précisément au profit de la circonscription de Biberach dans trois cas sur cinq.

Marginal dans le Bade-Würtemberg (moins d'une demi-douzaine de cas en 45 ans), ce que l'on pourrait appeler le « **problème de Biberach** » s'annonce **endémique au Québec**. En 1998, il se manifeste dans pas moins de 7 des 26 régions et implique 8 députés (il y en a 2 dans cette situation au sein d'une même région). Ces cas se rencontrent dans les régions de l'Île-de-Montréal, de l'Outaouais et du Saguenay—Lac-Saint-Jean. En 2003, l'anomalie se manifeste dans cinq régions et implique 6 sièges.

L'opération est éclairante. Elle mène à la conclusion que la méthode du repêchage des meilleurs candidats défaits produit des anomalies, quel que soit le cadre régional choisi. Si cette approche est retenue dans le contexte de régions petites et nombreuses, il faudra à tout prix prévoir une sorte de « liste de réserve » pour faire face au problème que nous venons de souligner.

101. Cette entité est issue de la fusion en 1952 des Länder de Bade, de Würtemberg-Bade et de Würtemberg-Hohenzollern, à la suite d'un référendum lors duquel les électeurs badois s'étaient prononcés majoritairement contre la fusion proposée.

## TROISIÈME PARTIE

### Conclusion et recommandations

Notre examen des systèmes compensatoires existants et les simulations effectuées à partir d'élections québécoises récentes révèlent la grande variété des options et un large éventail de résultats électoraux possibles. L'objet ultime de notre démarche n'était pas uniquement de présenter un panorama varié, mais aussi d'éclairer une décision politique. Notre rapport serait donc incomplet s'il n'offrait aucune recommandation précise. Cependant, avant d'entrer dans le détail de nos conclusions et recommandations, nous croyons utile de rappeler les avantages qui résulteraient de l'introduction d'un système mixte compensatoire.

#### LES AVANTAGES D'UN MODE DE SCRUTIN MIXTE COMPENSATOIRE

Un tel système aurait l'avantage de réduire les distorsions, c'est-à-dire de rapprocher le pourcentage de sièges obtenu par chaque parti du pourcentage de vote qu'il a recueilli. Cela procurerait une représentation plus équitable aux petits et moyens partis et pourrait ouvrir les portes du Parlement à de nouveaux partis pouvant se réclamer d'un appui populaire significatif. On observerait un plus grand pluralisme politique et partisan non seulement au sein de l'Assemblée nationale, mais dans les régions mêmes, et il deviendrait exceptionnel qu'un parti monopolise la représentation d'une région particulière. Contrairement au mode de scrutin actuel, un système compensatoire fonctionnerait de façon beaucoup plus symétrique et équitable. La possibilité d'une inversion de rang touchant les principaux partis serait fortement atténuée, et il deviendrait extrêmement improbable qu'un parti puisse obtenir une majorité absolue de sièges sans même détenir la pluralité du vote populaire. Ces objectifs seraient atteints sans que l'on abolisse ce que plusieurs considèrent comme un des avantages essentiels du mode de scrutin actuel, soit l'existence de circonscriptions uninominales permettant de conserver un lien plus étroit avec l'électorat.

#### L'ARCHITECTURE DE BASE DU SYSTÈME

Nous avons travaillé à partir d'un modèle comptant un total de 125 députés. Pour notre part, nous ne voyons aucune raison d'augmenter ce nombre, déjà le plus élevé pour une assemblée législative provinciale canadienne, excédant la taille de l'assemblée ontarienne de 22 unités, pour servir une population inférieure de quatre millions. Une telle augmentation n'est d'ailleurs pas largement réclamée.

Le ratio 60/40 nous paraît également tenir la route. Tout ratio plus favorable aux sièges compensatoires suppose une réduction concomitante du nombre de circonscriptions et une augmentation de la taille de celles-ci. Si l'on optait pour un ratio 50/50, il faudrait réduire le nombre de circonscriptions à 62 ou 63 pour maintenir l'effectif actuel de 125 ou porter à 150 le nombre total de sièges (75+75) ou encore doubler le nombre actuel de sièges (125+125).

Tout ratio plus favorable aux circonscriptions multiplierait les sièges en surnombre, particulièrement si la compensation s'effectue au sein de petites régions. Plus de tels sièges se multiplient, plus on est obligé soit d'accepter d'importantes augmentations du nombre total de députés (solution allemande), soit une hausse des distorsions.

Le choix d'un tel ratio signifie autour de 75 sièges de circonscription et environ 50 sièges compensatoires. Si l'on opte pour le nombre de 75, on peut utiliser le découpage fédéral pour élire les députés de circonscription, sous réserve de ne pas s'aligner nécessairement sur les futurs découpages fédéraux. La décision ultime à cet égard relève évidemment d'un choix politique. Parmi les facteurs dont on pourra ou non tenir compte dans cette décision, notons que le choix du découpage fédéral permettra d'accélérer considérablement la mise en place du nouveau système. Rappelons ici que la décision du législateur britannique d'utiliser les circonscriptions uninominales en vigueur à Westminster pour l'élection des *constituency members* des nouvelles assemblées parlementaires du pays de Galles et de l'Écosse a permis que les deux lois sanctionnées respectivement les 31 juillet et 19 novembre 1998 encadrent les élections tenues dès mai 1999. Si l'idée est plutôt de réaliser un découpage inédit, il faudra alors suivre le processus actuel qui implique l'intervention de la CRE et des audiences publiques, ce qui rend plus aléatoire l'entrée en vigueur du système à temps pour les prochaines élections.

#### L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS DE CIRCONSCRIPTION

Dans le nouveau système, les députés de circonscription seront les plus nombreux. La question se pose de savoir s'il vaut mieux, pour leur élection, conserver le mode de scrutin majoritaire à un tour ou profiter de la réforme pour remplacer la formule existante par une autre qui garantirait (ou du moins rendrait plus probable) l'élection des députés avec une majorité absolue de voix.

Tous les modes de scrutin mixtes compensatoires examinés prévoient que les députés de circonscription sont élus à la pluralité des voix. En théorie, cependant, on pourrait utiliser pour élire ces députés le scrutin majoritaire à deux tours ou encore le vote alternatif du type australien. C'est cette dernière option que proposait le comité Jenkins en Grande-Bretagne (1998), dans

le but proclamé d'encourager à ce niveau des alliances entre partis pouvant préfigurer de futures alliances gouvernementales. Cette possibilité n'a pas été explorée dans les chapitres qui précèdent, pour la simple raison qu'elle n'existe nulle part dans les systèmes compensatoires examinés. Elle mérite néanmoins réflexion.

Si le scrutin à deux tours est retenu, il faudra décider sur la base de quels chiffres s'effectuera le calcul global de la répartition des sièges, qui déterminera le nombre final de sièges de chaque parti.

Si l'on se sert des *résultats du premier tour* dans les circonscriptions comme base du calcul, il en résultera une assemblée nécessairement plus fragmentée : les partis se présenteront en rangs dispersés au premier tour dans le but de conclure des alliances plus avantageuses au second. Les petits partis seront alors doublement avantagés : outre qu'ils auront droit à une représentation globale proportionnelle à leur vote du premier tour, ils auront le privilège d'arbitrer le résultat du second tour dans les circonscriptions uninominales.

On peut également utiliser comme base de calcul non pas les chiffres du second tour (car il n'y aura pas de second tour dans un certain nombre de circonscriptions, la majorité absolue ayant été atteinte au premier), mais plutôt les chiffres de ce que les politologues français appellent le « tour décisif », c'est-à-dire la somme globale des votes valides dans toutes les circonscriptions en retenant pour chacune *celui des deux tours où l'élection a été acquise*. En pratique, l'assiette de calcul est constituée par l'agglomération des résultats du premier tour de scrutin dans les circonscriptions où un second tour n'a pas été nécessaire et des résultats du second tour dans tous les autres cas.

Si l'on a recours aux chiffres du tour décisif, les petits partis seront laminés lors du calcul proportionnel final. En effet, ces partis courent le risque d'être absents du second tour. Ils le seront pour des raisons légales, par application de seuils excluant les candidats les plus faibles ou réservant l'accès au second tour aux deux candidats les mieux placés. Indépendamment de l'existence de tels seuils, la dynamique politique du second tour conduit habituellement les candidats les moins favorisés, constatant l'impossibilité pour eux d'être élus, à négocier avant le premier tour ou entre les deux tours leur désistement au profit de candidats plus favorisés. Les voix qui leur sont revenues au premier tour se reporteront au second sur d'autres partis (ou dans l'abstention) et ne

seront donc pas prises en considération dans le calcul proportionnel, sauf celles qui auront été exprimées dans les parties du territoire où l'élection a été décidée dès le premier tour. Avec un arrangement de ce type, les petits partis seraient cette fois-ci massivement défavorisés, puisque leur vote sera considérablement sous-évalué dans l'assiette de calcul.

Ce problème d'harmonisation ne peut être résolu qu'en n'utilisant comme base de calcul ni les résultats du premier tour, ni ceux du tour décisif. Il faut plutôt se tourner vers les *résultats d'un vote supplémentaire distinct exprimé (lors du premier tour) en faveur d'un parti politique*<sup>102</sup>. Il est plausible qu'un vote exprimé dans ces conditions se rapprochera sensiblement du vote de circonscription exprimé simultanément et que l'assiette de calcul sera aussi fragmentée. Cette solution paraît à peu près aussi avantageuse pour les petits partis que la première.

Le même dilemme se posera dans le cas du vote alternatif. Faut-il retenir la répartition des premières préférences, telles qu'elles sont comptées le soir du scrutin, ou le partage final après transfert des préférences? Le comité Jenkins, qui a recommandé l'utilisation du vote alternatif pour l'élection des députés de circonscription dans le contexte d'un système compensatoire, a résolu le problème en proposant que l'électeur vote distinctement pour un candidat de circonscription et pour un parti politique, ce dernier vote servant à la répartition des sièges compensatoires.

La question fondamentale à poser en ce domaine est peut-être : à quoi bon? Si les complications supplémentaires qu'engendrerait le remplacement du scrutin à la pluralité des voix par le scrutin à deux tours ou le vote alternatif sont évidentes, les avantages produits par l'introduction d'une de ces formules le sont moins. Aucun gain n'est à escompter en fait de proportionnalité, puisque c'est le second vote qui déterminera la répartition globale des sièges. Si le scrutin est à deux tours, il faut prévoir un allongement de la campagne électorale, une augmentation du coût des élections et des dépenses électorales, et beaucoup de négociations interpartisanes, pour ne pas dire de marchandage, entre les deux tours.

En outre, le scrutin majoritaire à deux tours et le vote alternatif ne réduisent pas les distorsions. Ils sont même susceptibles de les aggraver : les électeurs peuvent utiliser le second tour ou leurs deuxièmes préférences afin de réduire la majorité qui s'est esquissée au premier tour, mais ils peuvent

102. Cette question sera abordée distinctement plus loin.

également le faire de façon à accentuer cette majorité. Il s'agit de systèmes inédits au Québec et le second, vu le mode de votation nouveau qu'il comporte, nécessitera à lui seul une campagne d'éducation populaire.

Les Québécois sont habitués au scrutin à un tour, pratiqué depuis les origines du Parlement québécois en 1792. On lui reproche les distorsions qu'il engendre concernant la représentation des partis, bien plus que l'élection de députés avec moins de la majorité absolue des votes. Rien ne laisse croire que les électeurs tiennent pour moins légitime un député du fait qu'il a été élu avec moins de la moitié des voix. On peut même se demander combien d'électeurs connaissent ce détail à propos de leur propre député! L'introduction de sièges compensatoires constitue en soi un bouleversement important des habitudes, et nous croyons que cette innovation en vaut la peine. Peut-on dire la même chose du scrutin à deux tours ou du vote alternatif?

Il ne faut pas non plus s'illusionner sur la capacité du scrutin à deux tours et du vote alternatif de dégager une majorité absolue au bénéfice de l'élu. Le scrutin majoritaire à deux tours garantit un tel résultat seulement si le second tour n'oppose que deux candidats. S'il y a plus de deux candidats en lice, l'élu peut fort bien n'être appuyé que par une pluralité de votes. Le vote alternatif, lui, assure effectivement que l'élu sera appuyé par une majorité, mais il le fait d'une façon que l'on peut juger artificielle, en ajoutant *post facto* aux premières préférences obtenues par l'élu des préférences secondaires exprimées par les électeurs dont les premières préférences étaient allées à des candidats éliminés.

L'un des membres du comité Jenkins a enregistré une dissidence formelle sur l'opportunité de remplacer le scrutin à la pluralité par le vote alternatif pour l'élection des députés de circonscription, notant le peu d'enthousiasme pour cette formule parmi les intervenants entendus et y dénonçant une complication inutile<sup>103</sup>. Nous partageons cet avis.

## LA RÉPARTITION DES SIÈGES COMPENSATOIRES

C'est bien évidemment la répartition des sièges compensatoires qui a retenu l'essentiel de nos efforts. Nous avons envisagé à cet égard cinq découpages territoriaux, trois méthodes de répartition et trois techniques de calcul, dont la combinaison produisait pas moins de 42 scénarios.

Certains des scénarios retenus s'excluent pour ainsi dire d'eux-mêmes. Concernant les méthodes de calcul, c'est le cas, par exemple, de la compensatoire provinciale suivie d'une redistribution aux régions des sièges obtenus par les partis, autrement dit de la méthode actuellement appliquée en Allemagne. Parmi les diverses méthodes, celle-ci constitue à n'en pas douter «le fin du fin», rajustant la représentation totale de chaque région d'une élection à l'autre en fonction du taux relatif de participation électorale de chacune. Elle convient probablement à une société où la mentalité dominante est fortement proportionnaliste et où le souci de l'exactitude mathématique du résultat prime toute autre considération.

Nous doutons que ce soit le cas du Québec de 2004. La complexité même de cette méthode rendra difficile la pédagogie nécessaire à l'implantation du système. Nos simulations démontrent qu'elle laisserait les acteurs politiques et les citoyens dans l'incertitude la plus totale jusqu'au soir du scrutin quant à une donnée aussi simple que le nombre de sièges compensatoires que chaque région obtiendra. À en juger par nos simulations, il y a en effet au moins deux chances sur trois pour que ce nombre soit différent du total escompté. Il est en fait possible qu'une région n'obtienne au bout du compte aucun siège compensatoire, ce qui constitue le meilleur moyen d'irriter profondément les résidants de ladite région.

La compensatoire régionale à l'allemande évite ce travers dans une certaine mesure puisqu'elle prévoit, au moins initialement, un nombre fixe de sièges compensatoires dans chaque entité régionale. Elle comporte toutefois, comme la précédente, la possibilité que surgissent des sièges en surnombre. **Notre réflexion nous a convaincu que les *Überhang* constituent le talon d'Achille du système allemand.** Le nombre total de députés devient imprévisible: il se gonfle et se contracte d'une élection à l'autre au gré des aléas de la conjoncture. Même en Allemagne, où l'on a pourtant la fibre proportionnaliste, si l'on ose dire, ce phénomène a suscité des commentaires négatifs et un recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral. La tentation devient grande pour les surnuméraires de chercher à pérenniser leur position en réclamant une hausse permanente de l'effectif de l'assemblée. Dans plusieurs de nos simulations fondées sur l'élection de 1998, les sièges en surnombre donnent la pluralité des sièges au parti arrivé au second rang dans le vote populaire, ce qui constitue justement l'une des anomalies à corriger.

103. Voir au chapitre 9 du rapport, « Note of Reservation by Lord Alexander ».

Surtout, ces sièges bouleversent l'équilibre régional de la représentation. Nos simulations démontrent que tous les découpages régionaux envisagés produisent des sièges en surnombre, que ceux-ci surgissent dans certaines régions mais pas dans d'autres et que des régions importantes n'en obtiennent presque jamais, alors que d'autres en ont régulièrement. Les adversaires de la réforme ne manqueront pas de relever ces anomalies pour la discréditer. Dans le pire des scénarios, cette particularité expose le système à des recours judiciaires fondés sur l'équité territoriale de la représentation. L'obtention par une région d'un siège en surnombre résulte non d'une participation civique supérieure à la moyenne ou d'un excédent de population, mais strictement du niveau extrême qu'y ont atteint les distorsions. Nous doutons que cette justification suffise à convaincre les résidents des régions qui n'ont pas gagné à la loterie des sièges en surnombre, ou les juges qui pourraient éventuellement être appelés à se prononcer sur ce point.

La méthode écossaise nous paraît la meilleure des trois. Elle n'exclut pas que le nombre de circonscriptions remportées par un parti dans une région excède le nombre de sièges auxquels il a droit : elle prévoit simplement dans ce cas que le nombre total de sièges restera inchangé, quitte à ce que la représentation des autres partis en souffre. Elle est donc moins strictement proportionnaliste que les précédentes. Nos simulations indiquent clairement que cette entorse est de portée mineure : aux élections québécoises de 2003, dans un découpage en 26 régions, la méthode écossaise (avec la technique D'Hondt) aurait donné 53 % des sièges au parti le plus fort, sans modification de l'effectif total de l'Assemblée nationale, alors que la méthode allemande (avec la même technique) lui en aurait conféré 52 %, au prix de l'addition de 9 sièges en surnombre. Nous sommes convaincu que cette différence d'un point de pourcentage suscitera des remous bien moindres que l'addition imprévue de neuf députés, obtenus de surcroît par certaines régions et non par d'autres.

### **LE CADRE TERRITORIAL DE LA COMPENSATION ET LES SEUILS APPLICABLES**

Le choix du cadre territorial où s'effectuera la compensation implique une tension entre deux principes de représentation opposés.

#### **La priorité à la dimension territoriale : 26 régions**

Les uns donnent la **priorité au territoire** : pour eux, il est essentiel que les députés de liste soient élus dans des entités territoriales relativement homogènes et identifiables. Cette optique conduit à privilégier tout naturellement, parmi les hypothèses envisagées, une division du territoire

en 26 régions. En effet, le territoire québécois a cette particularité non seulement d'être immense, mais de comporter, aux fins administratives, 17 régions entre lesquelles il existe à l'heure actuelle des différences énormes de population. La plupart de ces régions sont faiblement peuplées et ne pourraient revendiquer, si elles étaient érigées en circonscriptions électorales, plus que 5 sièges et parfois moins. Qu'est-ce qu'une région au Québec? On songe spontanément au Saguenay—Lac-Saint-Jean, à la Côte-Nord, à l'Outaouais, à l'Abitibi, à la Gaspésie, au Bas-Saint-Laurent, à la Mauricie, etc., toutes régions qui ne peuvent revendiquer plus de 5 sièges. C'est seulement dans la région montréalaise que les entités régionales prennent une ampleur énorme. Même là, il n'est pas besoin d'être grand clerc pour découvrir sur le territoire de l'Île-de-Montréal une pluralité certaine en fait de langue d'usage, de niveau socioéconomique et de mode de vie. Une division du territoire québécois en une vingtaine de régions de même taille nous paraît une bonne façon de coller à cette réalité.

On devrait réfléchir soigneusement avant d'adopter aux fins électorales l'actuel découpage en régions administratives : ce faisant, on créerait une sorte de proportionnelle à deux vitesses selon laquelle les Montréalais auraient droit à une proportionnelle scrupuleuse, alors que les résidents des régions éloignées devraient se satisfaire d'une proportionnelle plus mitigée.

Le choix d'un découpage comportant 26 régions est plus satisfaisant d'un point de vue territorial. C'est d'ailleurs ce qu'avaient conclu en leur temps les partisans de la proportionnelle régionale, dont les propositions successives envisageaient presque toutes une division territoriale de ce type.

#### **La priorité à l'exactitude mathématique : la compensation provinciale**

Choisir un découpage d'une vingtaine de régions signifie toutefois que subsisteront des distorsions dans la représentation parlementaire des partis, que les partis les plus forts seront surreprésentés et que les très petits partis auront plus de difficulté à percer. Pour ces derniers, la priorité donnée à la dimension territoriale porte atteinte à un principe concurrent, soit celui de l'**exactitude mathématique de la représentation**, c'est-à-dire à une proportionnalité plus ou moins totale.

Pour certaines personnes, cette dimension l'emporte sur toute autre considération, et nos simulations indiquent clairement la solution appropriée : il faudrait que la compensation soit effectuée à l'échelle provinciale, tout le Québec ne formant alors qu'une seule circonscription aux fins du calcul. Le choix d'une technique de calcul de préférence à l'autre importe relativement peu



dans un cadre géographique aussi vaste. L'utilisation de la méthode allemande devient donc possible. Nos simulations suggèrent que dans un tel cadre la création de sièges en surnombre est improbable, et ceux qui surgiront n'auront pas pour effet de privilégier une région au détriment des autres.

Cette modalité n'est pas absurde. Elle reflète une échelle de valeurs strictement proportionnaliste et existe en Nouvelle-Zélande et dans la plupart des Länder. Elle s'y accompagne de seuils explicites, toujours fixés à 5 % du total des voix exprimées, destinés parfois à être levés en faveur des partis réussissant à remporter une ou plusieurs circonscriptions. De tels seuils sont foncièrement arbitraires. La convergence de tant de sociétés autour du chiffre de 5 % suggère un certain consensus transnational, mais l'on n'aura aucune difficulté à trouver des pays imposant des seuils inférieurs à ce chiffre, voire des pays qui n'en imposent aucun. Dans une optique strictement proportionnaliste, de tels seuils sont injustifiables, et l'idéal est clairement qu'il n'y en ait aucun.

Dans le cas d'une compensatoire provinciale, les députés de liste ne représentent juridiquement aucune subdivision territoriale particulière. Dans la réalité, ces individus seront issus de territoires bien identifiés. Faut-il en conclure que les sièges de liste seront en pratique monopolisés par les régions les plus peuplées ou, encore, que les partis politiques ne tiendront aucunement compte de l'équilibre régional en préparant leurs listes? L'expérience étrangère suggère que tel n'est pas le cas dans les faits. La préparation des listes de parti suppose un long processus de consultation préalable auprès des instances locales des partis, de façon que toutes les parties du territoire aient une représentation équitable non seulement en matière de présence sur la liste mais aussi de positionnement favorable. Aucun parti n'a intérêt à « y aller trop rondement » en ce domaine, sous peine de voir la liste devenir un point de controverse publique, voire être soumise à un recours judiciaire. Il y a tout lieu de croire que les partis auront la clairvoyance, dans une société aussi imbue de régionalisme que le Québec, de prendre les précautions nécessaires à cet égard.

Reste à savoir si ces arguments convaincront les résidents des petites régions éloignées, plus susceptibles de faire les frais d'un grand marchandage au niveau provincial. Le lot de ces dernières serait certainement meilleur avec un découpage régional leur garantissant explicitement au moins un siège compensatoire.

Faut-il donner priorité à la variable territoriale ou à l'exactitude mathématique de la représentation? Il s'agit ici, à notre point de vue, d'un débat totalement politique que l'expert peut éclairer,

mais pas nécessairement trancher à partir de considérations techniques. Il nous paraît préférable que ces deux options soient soumises au gouvernement et au public aux fins de discussion et de décision.

Nous ne cacherons cependant pas notre opinion personnelle de citoyen à ce sujet. Comme nous l'avons déclaré aux membres de la Commission des institutions en novembre 2002, nous ne sommes pas un proportionnaliste de doctrine. Dans l'état actuel des choses, nous estimons préférable de retenir un découpage comportant de petites régions, quitte à ébrécher le principe de la proportionnalité, et un découpage en 26 régions nous paraît l'hypothèse de travail la plus satisfaisante de toutes à cet égard. Une compensation provinciale réduirait à presque rien les distorsions, mais nous croyons que cette solution paraîtra indésirable à la majorité des citoyens québécois, habitués d'instinct à rattacher un député à un territoire identifiable, soucieux d'une plus grande justice électorale, mais pas au point de permettre la multiplication à l'infini des partis politiques.

## UN VOTE OU DEUX VOTES?

Quel que soit le cadre territorial ultimement retenu pour la compensation, se posera la question de savoir si celle-ci doit se faire sur la base d'un second vote exprimé explicitement en faveur d'un parti politique donné ou, plus simplement, sur la base du total des votes exprimés en faveur des candidats de chaque parti politique.

Il s'agit ici d'une modalité secondaire, pensons-nous. Que l'électeur dispose d'un second vote ou non ne touche pas à l'essence du système proposé, dont les deux éléments essentiels, à notre avis, sont le caractère compensatoire du système (les sièges de liste vont en priorité aux partis pénalisés par le scrutin majoritaire) et un nombre de sièges de liste constituant au moins 40 % du total.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'incertitude est totale quant à l'usage que les électeurs québécois feront de cette possibilité. Autrefois marginal en Allemagne, le *split voting* y est maintenant le fait de plus de 20 % des votants. Ce pourcentage atteint même de 35 à 39 % en Nouvelle-Zélande.

Les avantages d'un second vote sont évidents. Les électeurs disposent d'un atout supplémentaire pour signifier ou bien leur enthousiasme pour le candidat local d'un parti qu'ils n'appuient pas, ou bien leur tiédeur à l'égard du candidat local du parti qu'ils appuient par ailleurs. Les petits partis ont alors la vie plus facile et peuvent faire le plein de leurs voix à moindres frais. C'est ce qui les a amenés presque partout à obtenir de leurs

partenaires de coalition l'introduction du second vote. La facilité avec laquelle ils y sont arrivés suggère que la différence induite n'est pas très grande.

Trois considérations plaident toutefois en faveur du vote unique. C'est l'option la plus simple du point de vue de l'électeur, celle qui bouleverse le moins les habitudes acquises. Elle produit un nombre plus faible de bulletins rejetés : les électeurs comprendront certainement dans leur immense majorité l'importance respective des deux votes dont ils disposent, mais les expériences allemande et néo-zélandaise suggèrent clairement l'existence, même après 50 ans dans le premier cas, d'une frange d'électeurs qui s'y retrouvent moins bien. Enfin, et surtout, l'expérience vécue en Italie permet de constater que le second vote ouvre la voie à une manœuvre qui détruirait l'essence même du système compensatoire en le transformant en un système de superposition ou parallèle n'ayant plus grand-chose de proportionnel.

Cette dernière considération nous paraît d'un grand poids. Ceux qui réclament un second vote sont dans l'obligation de suggérer des mécanismes excluant de façon absolue ce type de détournement. On ne m'en a pas offert. Il serait proprement catastrophique que la première expérience du système au Québec soit faussée par une telle manœuvre.

Dans une optique de prudence, le législateur pourrait prévoir que la première élection tenue sous l'empire du nouveau système se fera sur la base du vote exprimé en faveur des candidats de circonscription. C'est d'ailleurs sous cette forme que la proportionnelle personnalisée a été introduite à ses débuts presque partout en Allemagne. Le préjudice que comporte ce choix pour les très petits partis est mineur : si un parti comme le Parti de la loi naturelle a déjà été capable de présenter une équipe de 102 candidats par le passé, il ne devrait pas être impossible aux très petits partis de faire le plein de leurs votes en alignant le nombre de candidats nécessaires, désormais réduit à 75.

### **LA DÉSIGNATION DES ÉLUS OCCUPANT LES SIÈGES COMPENSATOIRES**

Pour désigner les élus qui occuperont les sièges compensatoires, le repêchage des meilleurs candidats défaits dans les circonscriptions et l'utilisation d'une liste bloquée nous paraissent les seules options possibles. Comme nous l'avons mentionné dans la première partie de notre rapport, le repêchage n'existe actuellement que dans le

Bade-Würtemberg et pour l'élection des sénateurs italiens, et l'on évoque son abolition dans le premier cas. Partout ailleurs, on utilise des listes et, sauf en Bavière, les candidats sont élus dans l'ordre où ils ont été inscrits sur la liste.

Ce que nous pourrions appeler la « sagesse des nations » semble avoir arbitré clairement en faveur de la liste. Nos simulations appuient d'ailleurs un tel choix. En effet, le repêchage des meilleurs candidats défaits, option à première vue séduisante, engendre des anomalies qui ne manqueront pas d'être relevées. Si la compensation s'effectue à l'échelle provinciale, certaines régions n'obtiendront aucun siège compensatoire, car la méthode donne lieu à une péréquation électorale erratique, fondée non sur la démographie mais sur le caractère serré des victoires. La région montréalaise serait la grande victime d'un tel choix. On élimine ce problème si la compensation s'effectue au sein de régions distinctes, mais dans certaines régions on sera alors à court de candidats défaits si, par exemple, un parti a droit à 4 des 5 sièges d'une région tout en ayant remporté les 3 circonscriptions en jeu dans cette région.

La liste a l'inconvénient potentiel aux yeux de certains de comporter un ordre prédéterminé, flatteur pour ceux qui figurent en tête, mais dévalorisant pour les suivants. Pour le reste, elle offre de sérieux avantages. Elle assure d'abord une plus grande sécurité pour les chefs de parti, invariablement inscrits en tête de la liste, mais pas nécessairement nantis des circonscriptions les plus sûres. L'utilisation d'une liste permet également aux partis qui le désirent de donner priorité à certains types de candidatures, en procurant par exemple à des femmes un positionnement sur la liste plus avantageux que celui que leur vaudrait leur score personnel dans leur circonscription. L'expérience du Bade-Würtemberg suggère que la formule du repêchage est moins favorable à l'accès des femmes aux fonctions législatives.

Le repêchage comporte un autre inconvénient à nos yeux, soit celui de créer l'apparence d'un lien exclusif visible entre le député occupant le siège compensatoire et une circonscription électorale particulière. Ce député ne peut travailler que dans cette circonscription puisque c'est sur la foi de sa performance dans cette circonscription qu'il s'est vu attribuer l'un des sièges compensatoires revenant à son parti. C'est d'elle que provient son mandat. La perception peut alors se créer que des circonscriptions ont un seul député, d'autres en ont deux, ou même trois. En apparence, à tout le moins, certaines circonscriptions sont nettement

mieux représentées que d'autres. Dans une société imbue de représentation territoriale, la situation ne manquera pas d'être relevée.

L'utilisation d'une liste permet au député élu grâce à celle-ci d'avoir un lien avec une région dans son ensemble, et son choix de travailler dans une circonscription particulière a un caractère officieux. Rien n'oblige un député de liste à se consacrer à la circonscription particulière où il a été défait; rien ne l'empêche d'aller dans une circonscription voisine. Le système est, par conséquent, moins vulnérable à des critiques, voire à des recours, fondés sur l'inégalité de représentation.

### **L'EXPRESSION DE PRÉFÉRENCES POUR UN OU PLUSIEURS INDIVIDUS SUR UNE LISTE DE PARTI**

Notre description du fonctionnement du système préférentiel existant en Bavière en démontre l'extrême complexité. Il ne nous paraît donc pas opportun d'envisager au Québec de tels raffinements dans le contexte d'une première expérience. Cependant, une fois le système bien ancré dans les mœurs, l'introduction d'un vote préférentiel en faveur des candidats de liste pourrait constituer un perfectionnement appréciable.

### **LA DOUBLE CANDIDATURE**

Nous croyons essentiel au bon fonctionnement d'un système compensatoire que les députés de circonscription et les députés de liste ne forment pas deux classes de députés en conflit permanent. Il est tout à fait légitime de la part des députés actuels de ne pas souhaiter la création d'une classe de parlementaires complètement déconnectés des campagnes électorales locales, libres de tout travail de circonscription et candidats privilégiés à un portefeuille ministériel.

Notre analyse des systèmes compensatoires là où ils existent depuis le plus longtemps montre que cette crainte n'est pas fondée, à condition que certaines précautions soient prises. Nous proposons ainsi de rendre obligatoire ce qui a de bonnes chances de se produire de toutes façons, à savoir que **les places les plus avantageuses sur les listes de chaque parti soient occupées par les candidats de ce parti dans les circonscriptions de la région**. Leurs noms seraient suivis sur la liste de ceux d'autres candidats. L'ajout de ces personnes permettrait à un parti d'obtenir tous les sièges auxquels il a droit, même quand tous ses candidats de circonscription ont été élus. Ce choix permettrait également de pourvoir à d'éventuelles vacances parmi les sièges de liste.

Un tel arrangement permettrait de conserver du système de repêchage exposé plus haut ce qu'il a d'attrayant aux yeux de plusieurs, soit de **garantir que l'immense majorité des députés, quel que**

**soit leur statut, auront passé par l'épreuve d'une circonscription**. Il n'y aurait pas de perception selon laquelle certains députés auraient subi l'épreuve d'une campagne électorale locale, tandis que d'autres auraient été dispensés de telles rigueurs. Bref, l'immense majorité des députés auraient dû se soumettre à une campagne électorale locale, ce qui encouragerait les députés de liste à conserver un certain lien avec une circonscription.

Nous souhaitons que le plus grand soin soit apporté, dans le nouveau quotidien parlementaire éventuellement créé par la réforme, à ne pas creuser l'écart entre députés de circonscription et députés de liste. Que cela concerne le salaire ou les allocations, le principe de l'égalité juridique des députés devrait prévaloir dans toute la mesure du possible. Nous suggérons même d'éviter des appellations comme « député régional » qui laissent entendre que le député représente quelque chose de « supérieur » à une circonscription. L'expression « député de liste » éviterait ce type de malentendu.

### **LE PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES LISTES**

La loi doit-elle réglementer avec précision le processus d'établissement des listes régionales ou provinciales? Les listes en inquiètent plusieurs. On craint que les chefs des partis ne les préparent en cabinet. On redoute aussi que les élus de liste réfractaires aux consignes de vote de leur parti ne soient rétrogradés sur la liste à l'élection suivante en guise de représailles. Aussi certains exigent-ils que la loi préserve le caractère démocratique de la préparation des listes.

La loi québécoise actuelle est fort peu contraignante quant aux candidatures dans les circonscriptions. Ne sont exigés que le dépôt d'un bulletin de candidature appuyé de 100 signatures et, pour les candidats d'un parti autorisé, la présentation d'une lettre du chef du parti reconnaissant ce candidat comme le candidat officiel de son parti. Il n'existe aucune exigence quant à la tenue d'une convention en bonne et due forme. On considère que la chose relève de la régie interne des partis et que, si ceux-ci se dispensent de toute formalité démocratique dans le choix des candidats, les électeurs leur en feront payer le prix.

On pourrait suivre la même logique quant à la préparation des listes et faire confiance aux partis et aux électeurs pour éviter les abus. De toute manière, le dépôt par les instances du parti auprès du Directeur général des élections d'une liste de candidats établie en-dehors de toute procédure démocratique constituerait à lui seul un enjeu potentiel durant la campagne électorale, sans parler des tiraillements internes auxquels il donnerait lieu. Observons aussi que la marge de

manœuvre des dirigeants est réduite si les candidats de liste sont choisis parmi les candidats de circonscription. Seul l'ordre dans lequel les candidats sont inscrits sur la liste pourrait faire l'objet d'interventions.

Par son imposition aux partis d'une procédure de sélection des candidats sur la liste, l'Allemagne fait figure d'exception. On y exige la tenue soit d'une assemblée des membres du parti dans le Land, soit d'un congrès où se réunissent des délégués élus au vote secret par l'ensemble des membres du parti. La première option tend en pratique à être retenue par les petits partis, et la seconde, par les grands partis, dont le nombre de membres est suffisamment élevé pour rendre problématique la convocation d'une assemblée générale.

Dans un cas comme dans l'autre, chaque personne présente a le droit de proposer une candidature. Les candidats doivent avoir la possibilité de se présenter personnellement et d'exposer leur programme. Le vote doit être secret. Pour le reste, la loi s'en remet aux statuts des partis.

D'après les renseignements que nous avons pu obtenir, la réunion des membres ou des délégués a pour objet, en pratique, d'approuver un projet de liste déjà préparé par les dirigeants du parti. Ce projet de liste est lui-même le fruit d'un long processus de consultation : on a cherché à assurer une représentation équitable des différentes composantes du parti et l'on s'est enquis préalablement auprès des instances locales des réactions que cette liste est susceptible d'engendrer auprès des membres. Par exemple, dans un parti interconfessionnel comme la CDU, on veille à représenter équitablement catholiques et protestants, alors que chez les Verts on privilégie l'égalité des sexes. Un vote distinct est pris pour chaque position sur la liste.

En évitant de s'ingérer dans le fonctionnement interne des partis politiques, le Québec ne ferait qu'imiter la très grande majorité des pays démocratiques. En effet, comment trouver une procédure qui satisfasse tous les partis en lice? Les uns acceptent volontiers une procédure qui permet au chef de désigner lui-même certains candidats. D'autres pensent qu'un congrès rassemblant des délégués élus par les membres du parti est indispensable. Pour d'autres encore, le minimum démocratique décent exige que tous les membres du parti puissent se prononcer sur la composition de la liste, au moyen d'un vote par correspondance. Comment réussira-t-on à répondre dans un texte de loi à autant de conceptions différentes?

## LE REMPLACEMENT DES DÉPUTÉS

Pour le remplacement des députés de liste décédés ou démissionnaires, on devrait recourir au candidat non élu le plus haut placé sur la liste, à condition qu'il soit toujours membre du parti. Les partis devraient être invités à présenter suffisamment de candidats sur leurs listes pour faire face à tous les cas de figure, étant entendu qu'en l'absence d'une personne éligible sur la liste pour occuper le siège, celui-ci resterait vacant.

Quant aux députés de circonscription dont le siège deviendrait vacant, nous avons tendance à préférer dans cette situation le recours à l'élection partielle. Au cas où ce système paraîtrait fragiliser à l'excès le gouvernement du jour, la technique du suppléant de circonscription désigné à cette fin en même temps que le candidat officiel du parti nous paraît la meilleure option. Enfin, nous ne recommandons pas la pratique allemande selon laquelle on recourt au suivant de liste pour pourvoir à toute vacance, même si celle-ci survient dans une circonscription. Dans un tel cas, le remplaçant n'aura, selon toute vraisemblance, aucun lien avec la circonscription que le sort lui assignera.

LE DÉCOUPAGE « A » (26 RÉGIONS)







LE DÉCOUPAGE « D » (14 RÉGIONS)





LE DÉCOUPAGE « E » (COMPENSATION PROVINCIALE, AUCUNE RÉGION)



Pour toute information, n'hésitez pas à communiquer avec votre député :

- par courrier postal, à l'adresse :  
Hôtel du Parlement  
Québec (Québec) G1A 1A4
- par courrier électronique, en consultant la liste des coordonnées des députés sur le site Web de l'Assemblée nationale, à l'adresse : [www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca)

Vous pouvez également vous adresser au leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques :

- par courrier postal, à l'adresse :  
Cabinet du leader parlementaire  
du gouvernement  
Ministre délégué à la Réforme  
des institutions démocratiques  
Édifice Pamphile-Le May  
1045, rue des Parlementaires, bureau 1.39  
Québec (Québec) G1A 1A4
- par courrier électronique, à l'adresse :  
[ministre.srid@mce.gouv.qc.ca](mailto:ministre.srid@mce.gouv.qc.ca)

Vous pouvez enfin consulter le site Web du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'adresse :  
[www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca](http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca)