JEAN-FRANÇOIS AUBERT

VERTUS D'UN SYSTÈME NON MAJORITAIRE

1. Voilà, dira-t-on, qui annonce une nouvelle dissertation, la millième, la dix millième peut-être, sur les mérites comparés de la justice et de l'efficacité dans la conduite des sociétés.

Voilà, ai-je pensé un instant, qui masque à peine une nouvelle malice du Pr Duhamel : « Montrez-nous donc comment votre proportionnelle au grand cœur entend résoudre les difficultés de notre temps. »

En réalité, il n'y aura pas de dissertation et je crois qu'il n'y a pas eu de malice de l'éditeur. Le titre qu'il a choisi est, à lui seul, un programme. Tous les mots comptent et je vais m'efforcer de n'en omettre aucun.

– D'abord, qu'est-ce qui est « non majoritaire » ?
– Ensuite, que faut-il comprendre par « un » système ?
– Mais encore, en quoi s'agit-il d'un « système » ?
– Enfin, y a-t-il là-dedans des « vertus » ?

UN SYSTÈME « NON MAJORITAIRE » EST UN SYSTÈME PROPORTIONNEL

2. Le « non majoritaire », ce n'est sûrement pas le « minoritaire », curieux système qui donnerait le pouvoir à ceux qui ont perdu l'élection. Non, le système « non majoritaire » ne peut être qu'un système *proportionnel.* L'opposition entre majoritaire et proportionnel est d'ailleurs si évidente qu'on pourrait tout aussi bien dire du système majoritaire qu'il est, par excellence, un système « disproportionnel[1] ».

1. « Disproportionnel » existe, je l'ai rencontré chez Robert (le Grand).

En tout cas, la plupart des défenseurs de ce type d'élections recherchent la disproportion. Ils souhaitent l'amplification des résultats des grands partis, à commencer par le plus fort, et l'élimination ou l'affaiblissement corrélatifs des petits : il faut, dans leur pensée, que 40 % des suffrages assurent 50 à 60 % des sièges et que 5 à 10 % des suffrages ne donnent droit à rien du tout.

3. Les systèmes non majoritaires sont donc des systèmes proportionnels. Mais, avant de nous occuper d'eux, il faut nous rappeler que le procédé majoritaire, dûment modalisé, peut produire un résultat qui se rapproche de celui de la proportionnelle. C'est ce qui arrive quand les modalités réduisent l'effet d'amplification. Il suffit de penser à une circonscription plurinominale combinée avec un vote « limité ». La circonscription a, par exemple, cinq sièges ; mais les électeurs n'ont
120 que trois ou quatre suffrages. On obtient aussi une certaine proportion quand on admet le vote « cumulatif ».

4. A l'inverse, il n'est pas difficile de voir que le procédé proportionnel peut aussi conduire à des résultats de type majoritaire ; avec un quorum élevé, par exemple, ou avec des circonscriptions à trois sièges. Preuve que la frontière entre les systèmes majoritaires et ceux qui ne le sont pas dépend davantage du but recherché que des procédés mis en œuvre. Pour nous, est majoritaire le système qui vise à fortifier les partis les plus forts au détriment des plus faibles ; n'est pas majoritaire, mais proportionnel, le système qui entend donner à chaque parti selon sa force.

PRÉSENTATION D'« UN » SYSTÈME

Diversité des systèmes proportionnels

5. Le titre parle des vertus d'« un » système, non pas de celles « des » systèmes non majoritaires. Je crois que le singulier est justifié. Les systèmes proportionnels sont légion. Il y en a bien vingt ou trente qui sont pratiqués ou qui l'ont été. Pour nous en tenir aux scrutins de liste[2], les variations dépendent de la manière dont on règle notamment trois points : les circonscriptions, les facultés reconnues aux électeurs, la méthode de calcul.

6. *Circonscriptions*. Le scrutin de listes suppose nécessairement une ou plusieurs circonscriptions *plurinominales*, c'est-à-dire à plusieurs

2. En laissant donc de côté les systèmes de vote éventuel ou transférable (à la façon irlandaise, par exemple).

sièges. Mais la proportionnelle peut changer de nature selon le nombre de ces sièges. Si ce nombre est grand, la répartition peut être fine. S'il est petit, elle est plutôt grossière. Quand la compétition se résume à deux partis, la proportionnelle à deux sièges, par exemple, émousse les différences, tandis que la proportionnelle à trois sièges les accentue au point qu'elle ressemble, comme on l'a dit plus haut, à la majoritaire[3]. On aura soin toutefois de distinguer la circonscription de *vote* de la circonscription de *calcul*. La petite circonscription n'est grossière que si elle est, à la fois, l'une et l'autre. Mais si les voix qui menacent d'être perdues dans une circonscription de vote sont sauvées, pour le calcul, par un report à un plan supérieur, la proportionnelle retrouve sa finesse.

7. *Facultés des électeurs*. Si les électeurs n'ont d'autre faculté que de choisir l'une des listes qui sont en concurrence dans la circonscription, leur action se bornera à soutenir l'une d'entre elles, la liste socialiste, par exemple, ou la liste démocrate-chrétienne. Ils n'ont aucune prise directe sur les personnes : si la liste socialiste obtient trois *sièges*, ce sera bien à cause de leur vote, mais les trois *élus* seront désignés sans leur concours, en général selon l'ordre de présentation sur la liste. Les premiers de la liste sont sûrs d'être élus, les derniers, à partir d'un certain rang, sont sûrs de ne pas l'être. C'est ce qu'on appelle le système des listes « bloquées », qui donne un grand pouvoir à ceux qui les établissent, c'est-à-dire aux organes compétents des partis.

8. Le système des listes bloquées, souvent considéré comme défectueux, donne à certains critiques un argument général contre la proportionnelle. En réalité, ce défaut est purement contingent. On peut très bien l'éliminer en conférant aux électeurs des facultés plus nombreuses, qui leur permettent de changer l'ordre des candidats en marquant des préférences ou des aversions. C'est le système des listes « modifiables », qui consacre la supériorité de l'électeur sur le parti. Mais on se rappellera aussi que, dans le domaine des institutions politiques, il n'y a guère d'avantage qui ne se paie de quelque inconvénient. Ici, il est clair que la liberté de l'électeur a pour prix la rupture de la solidarité interne du parti : dans la lutte électorale, les principaux adversaires d'un candidat risquent bien d'être ses propres colistiers.

9. *Clé de répartition*. Nous retrouvons, sous cette rubrique, tout

3. A deux sièges : un parti en gagne un dès 33 1/3 % des voix (à la plus forte moyenne), et même dès 25 % (au plus fort reste). A trois sièges : le parti qui a 51 % des voix en gagne deux et n'en laisse qu'un à l'autre parti qui a 49 % des voix.

l'éventail des méthodes de calcul, calcul sur les bulletins ou sur les suffrages, calcul au plus fort reste, à la plus forte moyenne (division par la suite des nombres entiers positifs), division par une autre série de nombres, autant de solutions qui sont trop connues pour être décrites à nouveau, mais dont chacune donne au système une touche particulière. On ne négligera pas non plus le rôle du quorum, qui est un morceau de majoritaire jeté dans le champ de la proportionnelle, en ce qu'il a pour but et pour effet d'écarter les petits partis de la répartition des sièges.

10. Il est inutile de poursuivre la démonstration : les systèmes dits « non majoritaires » sont trop nombreux, trop différents aussi les uns des autres, pour qu'on puisse parler de vertus qui leur seraient communes. *Il faut en choisir un.* Je choisis le système suisse. C'est celui
122 que je connais le mieux ; il est d'ailleurs, si je puis m'exprimer ainsi, dans la bonne moyenne.

Le système suisse

11. Par système suisse, j'entends le système applicable, depuis 1919, à l'élection du Conseil national, qui est la chambre populaire du Parlement suisse[4]. Ce système est décrit dans tous nos manuels. Je vais l'exposer à mon tour en essayant d'être concis.

12. Le Conseil national suisse compte 200 sièges, le chiffre a été fixé dans la Constitution en 1962[5]. Ces 200 sièges sont distribués entre les cantons à proportion de leur population, chaque canton ayant droit à un siège au moins. Il y a vingt-six cantons, de tailles très inégales, le plus peuplé (Zurich) compte 1,2 million d'habitants, le plus petit (Appenzell) à peine 15 000, pour une population totale de 7 millions. La distribution est refaite tous les dix ans. C'est ainsi qu'aujourd'hui Zurich a 34 sièges, Berne 27, Vaud 17, Argovie 15, Saint-Gall 12, Genève 11, etc. ; cinq cantons, dont évidemment Appenzell, n'ont qu'un siège[6].

13. Le système électoral est la *proportionnelle*, et la circonscription est le *canton*, c'est également la Constitution qui le dit[7]. Circonscription de vote, mais aussi de *calcul*, et cela, qui n'est pas négligeable (cf.

4. Voir les articles 72 et 73 de la Constitution fédérale de 1874 (révisés en 1918 et 1962) et les articles 16 à 57 de la loi fédérale sur les droits politiques, du 17 décembre 1976 (révisés légèrement par une loi du 18 mars 1994).

5. A l'article 72.

6. Voir une ordonnance du Conseil fédéral du 19 octobre 1994.

7. A l'article 73.

n° 6), c'est la loi qui le dit[8]. Les cinq cantons qui n'ont qu'un siège font nécessairement l'élection à la majoritaire (majoritaire à un tour). Quant à la proportionnelle, elle s'applique aux vingt et un autres, dans des circonscriptions qui vont de 2 sièges (le Jura) ou 3 (Schwyz) à 34 (Zurich) : la proportionnelle suisse, on le voit, est d'une finesse variable.

14. Les électeurs ont autant de suffrages qu'il y a de sièges à pourvoir ; par exemple deux dans le Jura ; onze à Genève ; trente-quatre à Zurich. Cette référence à des suffrages signifie, on le sent bien, que les listes ne sont pas bloquées, sinon elle ne servirait à rien, il suffirait de compter les bulletins. Les listes sont donc *modifiables*. L'électeur peut, sur le bulletin (la liste) qu'il a choisi, biffer des noms de candidats qui y figurent, en redoubler d'autres (« cumul »). Il peut même y porter le nom de candidats qu'il prend sur d'autres listes, ce qu'on appelle le « panachage ». Il ne doit simplement pas choisir hors des listes, ni dépasser son contingent de suffrages. Au Jura, il ne peut donc pas faire grand-chose ; s'il veut modifier son bulletin, il ne peut se permettre qu'un cumul ou un panachage. A Zurich, en revanche, il peut modifier à loisir.

15. Et maintenant les calculs. Ils se font évidemment à partir des *suffrages*, non des bulletins. Cela veut dire qu'à Zurich, par exemple, un bulletin radical qui contiendrait trois panachages, eux-mêmes cumulés (redoublés) en faveur de candidats socialistes, vaudrait vingt-huit suffrages pour la liste radicale et six suffrages pour la liste socialiste[9]. Les comptes, à Zurich toujours, portent ainsi sur des millions de suffrages (11 millions pour 330 000 bulletins en 1995), mais ce qui importe, ce sont les proportions, qui serviront à répartir les trente-quatre sièges.

16. Pour la répartition, la loi électorale a prescrit la méthode de la *plus forte moyenne*. On sait qu'elle avantage légèrement les partis les plus forts. Mais les petits partis peuvent, s'ils ont des idées proches, s'« apparenter » et, en additionnant leurs suffrages, s'agrandir en vue du partage.

17. La répartition se fait *canton par canton*, non pas au plan national. C'est important, on l'a dit, et cela donne un nouvel avantage aux grands partis (ainsi qu'aux partis moins grands, mais de forte implan-

8. Aux articles 40 et suivants de la loi de 1976/1994.

9. Le bulletin vaut 34 suffrages. 6 suffrages (3 fois 2) sont distraits en faveur de la liste socialiste ; il en reste donc 28 pour la liste radicale.

tation locale). Les cantons peu peuplés, à deux, trois, cinq sièges, contiennent ainsi un *quorum de fait*. A deux sièges, il faut théoriquement qu'un parti recueille un tiers des suffrages pour être sûr d'avoir un député (au plus fort reste, il suffirait à vrai dire d'un quart)[10]. A cinq sièges, il faut un sixième des suffrages, etc. Tout cela profite aux grands partis ; les petits, s'ils ne sont pas localement forts ou s'ils ne s'apparentent pas, resteront au-dessous de ces fractions, ils n'auront pas de députés et, comme il n'y a pas de report au plan national, ils perdront leurs suffrages sans compensation.

18. Dans ces conditions, on comprend que le législateur n'ait pas jugé utile d'introduire un quorum de droit, comme l'ont fait, par exemple, les Allemands. Il en résulte que, dans les cantons plus peuplés, Zurich, Berne, Vaud, un parti aura un député avec environ 2, 3
124 ou 4 % des suffrages – ce qui donnera une petite bigarrure au Conseil sans entamer sérieusement la position des principaux partis.

Les effets du système suisse

19. Il reste à voir ce qu'a donné l'application du système.

Le Conseil national suisse a été élu à la majoritaire plurinominale à trois tours de 1848 à 1902 et à deux tours de 1902 à 1919. Ce système a assuré au Parti radical, fondateur de l'État fédéral, la majorité *absolue* du Conseil pendant toute cette période, à l'exception de l'élection de 1878.

20. Une initiative constitutionnelle populaire, soutenue par plusieurs partis minoritaires, notamment le Parti catholique (démocrate-chrétien) et le Parti socialiste, et acceptée en référendum, a introduit la proportionnelle en 1918. Le nouveau système, réglé comme on a vu plus haut, a été pratiqué pour la première fois en octobre 1919 et s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui sans changements notables.

21. A la veille de l'élection de 1919, le Conseil national, alors de 189 membres, comptait 101 radicaux, 4 agrariens (détachés du groupe radical en cours de législature), 42 catholiques, 22 socialistes, 13 libéraux et 6 démocrates.

L'élection donna les résultats suivants : 60 radicaux, 29 agrariens, 41 catholiques, 41 socialistes, 9 libéraux et 8 démocrates. Ces résultats s'expliquent facilement : les radicaux ne bénéficiaient plus de l'amplification majoritaire ; les agrariens avaient désormais leurs propres listes ; les socialistes, qui étaient fortement sous-représentés, ont cessé

10. Voir la note 3.

de l'être. Quant aux catholiques, les chiffres montrent que la majoritaire, qu'ils avaient combattue principalement pour affaiblir les radicaux – en quoi ils ont très bien réussi –, ne leur était arithmétiquement pas défavorable.

22. Les élections de l'entre-deux-guerres furent marquées par un tassement supplémentaire des radicaux (de 60 à 50 sièges), un recul des agrariens (de 29 à 22), une progression des socialistes (de 41 à 50), un maintien des catholiques (autour de 42) et la naissance de quelques petits partis qui ne sont d'ailleurs jamais devenus grands.

23. De 1939 à 1983, la composition du Conseil va rester d'une étonnante stabilité : les radicaux oscilleront entre 47 et 52 ; les agrariens, entre 21 et 23 ; les catholiques, entre 43 et 48 ; les socialistes, entre 45 et 56. On pourra donc résumer la situation en disant qu'il y a *trois grands partis*, les radicaux, les catholiques et les socialistes, 125
dominant chacun un quart de l'hémicycle (un quart un peu plus petit pour les catholiques), et *un parti moyen*, les agrariens, occupant un (petit) huitième – tandis que quatre ou cinq autres partis se partagent le dernier huitième.

24. C'est au cours de cette période de grande stabilité, à la fin des années 1950, que le Parlement, qui a la compétence d'élire les sept membres du gouvernement, décidera d'en faire l'image réduite du Conseil national. Il le composera donc, dans une journée de décembre 1959, de deux radicaux, deux catholiques, deux socialistes et un agrarien. Cette formule quadripartite dure depuis bientôt quarante ans.

25. La dernière période, celle qui va de 1983 à nos jours, est caractérisée par des fluctuations plus accentuées, qui ont eu pour conséquences principales une régression sensible des démocrates-chrétiens (catholiques) et une progression des démocrates du centre (agrariens), lesquels trouvent une audience croissante auprès d'un électorat nationaliste.

C'est ainsi que le Conseil national, tel qu'il est issu de l'élection d'octobre 1995, présente la configuration suivante : 45 radicaux, 29 démocrates du centre, 34 démocrates-chrétiens, 54 socialistes – et 38 sièges pour une demi-douzaine de petits partis. On le voit, le tableau des principaux partis est moins régulier que naguère, le classement en trois quarts et un huitième n'est plus possible, mais ces partis n'en détiennent pas moins, à eux quatre, 162 sièges sur 200.

26. Leur domination est d'ailleurs confortée par la manière dont l'autre chambre du Parlement, la chambre fédérative ou Conseil des États, est formée. Ce conseil, imité du Sénat des États-Unis et doté

des mêmes pouvoirs que le Conseil national, est élu dans les cantons à la majoritaire à deux tours et ce mode d'élection, en assurant 16 à 18 sièges à chacun des deux partis radical et démocrate-chrétien, permet à celui-ci de compenser les pertes qu'il a subies dans la chambre populaire.

Intégration de la Proportionnelle dans un « Système » plus Général

27. Le mot « système » est un grand mot. Un mot peut-être un peu trop grand pour désigner une réglementation comme celle qui vient d'être décrite. La proportionnelle à listes modifiables, dont les résultats sont calculés à la plus forte moyenne, mais au niveau de la circons-
126 cription de vote, oui, cela présente un certain intérêt ; avec toutes ces particularités additionnées, c'est même une réglementation assez rare. Mais enfin, on peut trouver, si on regarde de près, une « réglementation assez rare » dans presque tous les États du globe. Cela ne justifie pas un article de la revue *Pouvoirs*, tout au plus quelques pages dans un manuel, quelques lignes dans une encyclopédie. Il faut maintenant intégrer cette réglementation dans un ensemble plus large : le droit électoral suisse ne prend sa véritable signification que si l'on peut montrer qu'il constitue une pièce nécessaire d'un *système politique général.*

28. On sait pourquoi, en 1918, les électeurs suisses ont voté pour la proportionnelle. C'était une décision qui s'expliquait très bien par les circonstances : rendre justice aux socialistes et abaisser les radicaux qui dominaient depuis trop longtemps et qui s'étaient de surcroît rendus impopulaires pendant la guerre. Somme toute, une décision plutôt *conjoncturelle.*

Depuis lors, il s'est écoulé quatre-vingts ans. On a beaucoup discuté du droit électoral, en Suisse comme ailleurs, dans les cénacles les plus variés. La proportionnelle a montré des défauts, la majoritaire exerce sur de bons esprits une fascination sans cesse renouvelée, son rétablissement a été proposé à diverses reprises et pourtant *la décision de 1918 n'a jamais été rapportée* ; on ne peut en tout cas plus dire qu'elle est conjoncturelle ; elle est maintenue en toute connaissance de cause. Et si elle est maintenue, c'est parce qu'elle convient bien au système politique suisse.

29. Le système politique suisse a varié au cours des cent cinquante années de son existence.

Il a d'abord été caractérisé par la *confrontation*. L'État fédéral est né, en 1848, de la confrontation entre les radicaux, qui l'ont imposé, et les catholiques conservateurs, qui l'ont subi. La confrontation s'est poursuivie pendant toute la seconde moitié du siècle. Et puis elle s'est progressivement apaisée : un, puis deux catholiques entreront dans le gouvernement[11].

Depuis l'entre-deux-guerres, on peut même parler d'un compromis durable entre les anciens adversaires, un compromis qui inclura bientôt les agrariens et qui, à partir de la Seconde Guerre mondiale, va s'étendre aux socialistes[12]. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait plus de batailles politiques, il y en aura encore de ponctuelles, il y en aura contre d'autres adversaires, mais l'opposition entre les principaux partis n'est plus constante comme elle l'était autrefois, l'esprit de concurrence a fait place à la *recherche du consensus* et c'est cette recherche qui aboutira, en décembre 1959, comme on l'a vu (n° 24), à la formation d'un gouvernement quadripartite. 127

30. Le passage de la confrontation au consensus n'est pas dû à la fatigue des grands partis, il ne marque pas le crépuscule du débat politique. Il a une explication beaucoup plus simple, qui tient en un mot : le *référendum*.

31. Le référendum sur la Constitution existe depuis 1848, le référendum sur les lois depuis 1874, et l'usage de l'instrument ira en s'accélérant : il y a eu une soixantaine de votes au XIXe siècle, près de quatre cents au XXe. Mais ce qu'il faut bien voir, ici, c'est que les commencements ont été rudes pour le Parlement radical : il a été désavoué, au siècle dernier, dans plus de la moitié des cas.

32. On pressent dès lors ce qui va se passer au cours du XXe siècle. Il faut d'abord se dire que les lois sensibles, celles qui tranchent de difficiles conflits d'intérêts, suscitent toujours une opposition dans le public. Une opposition qui peut être diffuse, mais qui prend une consistance dangereuse si elle trouve à s'appuyer sur d'importants partis minoritaires. Telle était précisément la situation au temps où les lois étaient l'œuvre du seul Parti radical. La résistance, organisée par le Parti catholique ou le Parti socialiste, ou parfois même par les deux, avait des chances sérieuses de triompher.

Les choses vont évoluer dans l'entre-deux-guerres. Les lois ne sont plus simplement radicales, la majorité parlementaire qui les adopte est

11. Le premier en 1891, le second en 1919.
12. Un agrarien est élu au gouvernement en 1929, un socialiste en 1943.

désormais faite de radicaux, d'agrariens et de catholiques. C'est dire que les catholiques, dans les batailles référendaires, ont changé de camp ; ils n'attaquent plus les lois, ils les défendent. Le résultat ne se fait pas attendre : le Parlement l'emporte deux fois sur trois. Et quand, vingt ans plus tard, les socialistes seront intégrés à leur tour, le Parlement l'emportera presque trois fois sur quatre.

33. Il ne faut évidemment pas croire que l'entente soit toujours parfaite entre les quatre partis qui se partagent le gouvernement. Il arrive que l'un ou l'autre fasse défaut dans les référendums et s'emploie à défaire ce que les trois autres ont fait. C'est pourquoi la tentation revient périodiquement, chez les « autres », de rompre l'arrangement de 1959 ; par exemple, de renvoyer les socialistes dans l'opposition – ou les démocrates du centre (anciens agrariens), à cause de leur pen-
128 chant nationaliste. Mais, chaque fois, avant de franchir le pas, *les stratèges hésitent et finissent par ne rien faire*, de crainte de compromettre à nouveau le résultat des votes populaires.

34. Supposons maintenant que nous revenions à la majoritaire, soit par conviction, parce que d'éloquents orateurs en auraient montré la supériorité, soit simplement (et c'est le plus probable) par goût du changement, parce que les électeurs désireraient essayer autre chose. Supposons encore qu'il s'agisse d'une majoritaire uninominale (la plurinominale est un peu démodée pour des législatives nationales). Laissons de côté le problème du découpage des circonscriptions, ne tranchons même pas si la majoritaire serait à un ou à deux tours et ne nous occupons pas du rôle de la seconde chambre. Que sortirait-il de tout cela ?

On peut imaginer plusieurs scénarios. J'en retiens deux, tout à fait différents l'un de l'autre.

35. Le premier, c'est celui où le changement de règles ne change pas vraiment la composition du Conseil national. Ce scénario n'est pas du tout invraisemblable, surtout si l'on choisit la majoritaire à deux tours. Nos principaux partis sont solidement ancrés dans nos habitudes de pensée – ne pas oublier que l'histoire est souvent plus forte que les lois électorales. Il y aura longtemps encore des socialistes, longtemps encore sans doute, malgré leur méforme actuelle (cf. n° 25), des catholiques. Et notre parti radical est coriace, beaucoup plus que dans les autres pays d'Europe, c'est même une spécialité suisse. Il faudrait donc toujours au moins trois partis pour faire un gouvernement et la réforme serait de peu d'utilité.

36. L'autre scénario est plus intéressant : c'est celui où le change-

ment de règles transforme effectivement notre paysage politique. Nous retournerions au temps où un parti, à lui seul, pouvait faire le gouvernement. Ce ne serait pas nécessairement le Parti radical, peu importe ; la figure serait, à nouveau, que 40 % des votants font la majorité qui fait les lois, contre 60 % qui sont rejetés dans l'opposition. Mais c'est justement ce qui s'accorde mal avec la démocratie directe. En cas de référendum, le gouvernement ne serait même pas sûr de retrouver ses 40 %, parce qu'il n'est pas dans l'esprit du référendum que les électeurs qui ont fait la majorité gouvernementale s'engagent à la soutenir ensuite dans toutes ses entreprises – et les lois courraient grand risque d'être repoussées.

37. En résumé : dans un système politique comme celui de la Suisse, il n'y a guère de place pour une règle électorale *amplificatrice*. Car, derrière l'élection, se profile le référendum et *le référendum, lui, ne connaît pas l'amplification* : 40 % de citoyens qui soutiennent le gouvernement ne lui donnent jamais que 40 % de oui, rien de plus, contre 60 % de non. Voilà pourquoi la proportionnelle convient bien à notre pays. 129

Sur les « Vertus » d'un Système Non Majoritaire

38. Le moment est venu de répertorier les « vertus » de la proportionnelle. L'éditeur les a mises au pluriel, il faut donc en trouver plusieurs. Je commencerai par ce qu'on me permettra d'appeler les « petites » vertus.

39. Comme la proportionnelle veut des circonscriptions plurinominales, elle peut très bien s'articuler sur des frontières historiques, préexistantes, des provinces, des départements, chez nous des cantons – alors que les circonscriptions uninominales sont nécessairement artificielles, découpées en vue de l'élection. La proportionnelle nous épargne donc la suspicion qui entoure d'ordinaire la *géométrie électorale*.

40. La proportionnelle, en principe, n'accepte pas les élections partielles ou complémentaires, en cours de législature, qui fausseraient les rapports. En cas de décès ou de démission d'un député, c'est le premier des colistiers non élus qui lui succède et les partis maintiennent leurs positions. Cela nous épargne la tentation de l'*extrapolation*, qui n'a d'autre effet que d'affaiblir le gouvernement[13].

13. Selon l'idée : « Si l'élection générale avait eu lieu aujourd'hui, la majorité qui nous gouverne aurait été battue. » L'extrapolation n'est pas probante, mais elle nuit à l'autorité.

41. Voici maintenant une vertu plus importante : la proportionnelle permet à toutes les tendances d'avoir une voix au Parlement – c'est cela sans doute qu'on appelle la *justice* et peut-être même la démocratie. Cela ouvre, il est vrai, l'hémicycle à des partis extrêmes. Mais nous pensons chez nous qu'il vaut mieux les avoir à l'intérieur qu'au-dehors. Naturellement, s'ils prennent trop de place, si la moitié des électeurs sont hostiles au régime, comme à Weimar en 1932, tout est paralysé. Mais c'est le signe que la société politique est malade, prête à se donner à n'importe quel médecin. La majoritaire non plus n'y pourrait pas grand-chose.

42. La proportionnelle s'explique aussi par des vertus « négatives », c'est-à-dire par la critique de certaines croyances dont se nourrit la majoritaire. En particulier, il y a deux idées qui nous paraissent, sinon
130 fausses, du moins exagérées.

Nous croyons peu à l'*efficacité* de la majoritaire. Nous pensons que les sociétés contemporaines sont trop compliquées pour qu'un programme électoral puisse être fidèlement suivi pendant quatre ou cinq ans. L'élection marquera sans doute une préférence pour une ligne libérale ou pour une ligne sociale ; mais un gouvernement libéral ne pourra pas ignorer le social, un gouvernement social devra se plier à certains principes libéraux, l'un et l'autre devront donc *louvoyer* au gré des circonstances, Or il n'y a pas besoin de majoritaire pour louvoyer, la proportionnelle le fait aussi très bien.

43. Nous ne croyons guère non plus aux beautés de l'*alternance*. Ou, plus exactement, il nous semble que l'histoire du XXe siècle nous montre, dans les États démocratiques, une alternance un peu boiteuse. En Grande-Bretagne, par exemple, le temps des Disraeli et des Gladstone est révolu : de 1922 à 1997, les conservateurs ont gouverné pendant cinquante-cinq ans, les travaillistes pendant vingt ans. En France, de 1958 à 1997, la droite a eu vingt-neuf ans de pouvoir et la gauche dix ans. C'est d'ailleurs pareil en Allemagne, avec sa proportionnelle musclée par le quorum : de 1949 à 1997, les démocrates-chrétiens ont eu la chancellerie pendant trente-cinq ans et les socialistes pendant treize ans. Bref, l'alternance n'est pas équilibrée du tout, elle penche régulièrement du même côté.

44. Mais je m'aperçois que je m'égare. Mon collègue Duhamel ne m'a pas invité à critiquer la majoritaire, il m'a simplement demandé d'indiquer, s'il y en a, les vertus d'un système non majoritaire. J'en ai signalé quelques-unes, mais je lui dirai surtout ceci – qu'il sait d'ailleurs très bien lui-même. Dans le domaine des élections, il n'y a guère de

vertu absolue : un système électoral est bon s'il est approprié au système politique général dans lequel il s'inscrit. De même qu'il y a de bonnes majoritaires, il y a de bonnes proportionnelles, et j'ai essayé de montrer que, pour la Suisse, la proportionnelle était un bon système.

RÉSUMÉ

Les systèmes non majoritaires sont, essentiellement, des systèmes proportionnels. Il y en a plusieurs. La principale vertu d'un système proportionnel dans un certain État est d'être bien adapté au système politique général *de cet État : en Suisse, le système proportionnel est mieux adapté qu'un système majoritaire à la nature* référendaire *du système politique général du pays.*