

# Il faut trois fois plus de voix pour élire un député valaisan qu'un député uranais

Le système électoral n'assure pas une distribution proportionnelle des sièges au Conseil national. On pourrait aisément remédier à ces inégalités, sans toucher au découpage des circonscriptions

En 1999, le PS et l'UDC ont réalisé exactement le même score électoral (22,5% des voix). Pourtant, le PS a décroché sept sièges de plus que l'UDC au Conseil national (51 contre 44). En 2003, l'UDC a récolté plus de 3% de voix de plus que le PS (26,6% contre 23,3%), mais seulement un siège de plus (55 contre 52). Qu'en sera-t-il en 2007? Avec les aléas du système électoral en vigueur, il y a fort à parier que des écarts sensibles entre distribution des voix et distribution des sièges se manifestent à nouveau.

Ces écarts sont encore plus choquants au niveau individuel. Dans le parlement sortant, le démocrate-chrétien Arthur Loepfe détiens à cet égard un étrange record, celui du député le moins bien élu: 2310 suffrages lui ont suffi pour décrocher un siège au Conseil national. A l'autre extrême, le siège du Valaisan Jean-René Germanier a coûté 16 146 voix au Parti radical (ce chiffre ne correspond pas au score personnel du candidat, mais au nombre de suffrages pour le Parti radical divisé par le nombre de sièges du canton). Certes, le cas de M. Loepfe est un peu spécial, puisque le canton qu'il représente (Appenzell Rhodes-Intérieures) est le seul qui n'aurait pas de siège au Conseil national si la Constitution fédérale n'en garantissait pas un à tous les cantons, quelle que soit leur taille. Cependant, d'autres députés provenant de cantons plus grands ont été à peine mieux élus que M. Loepfe: seulement 4698 voix pour le siège de l'Alternative verte à Zoug (Josef Lang), 5205 voix pour chacun des deux sièges du POP dans le canton de Vaud (Josef Zisyadis et Marianne Huguenin). C'est toujours trois fois moins que le prix du siège de Jean-René Germanier ou de celui de Hans-Rudolf Gysin (PRD, Bâle-Campagne, 15 509 voix) ou Jean-François Rime (UDC, Fribourg, 15 423 voix).

**Au final, les citoyens et citoyennes suisses ne sont pas égaux devant l'élection, selon qu'ils votent dans tel ou tel canton ou pour tel ou tel parti**

Comment expliquer ces différences? Essentiellement par trois facteurs. D'abord, par les variations du taux de participation existant d'un canton à l'autre. Plus la participation est élevée, et plus le nombre de voix nécessaires pour gagner un siège l'est aussi. Comme le nombre de sièges par canton est fixé à l'avance, les voix exprimées dans les cantons à forte participation pèsent moins que celles exprimées dans des cantons à moindre participation. En d'autres termes, le système électoral défavorise les cantons les plus zélés et introduit ainsi une sorte de prime à l'abstentionnisme. Parmi les cantons désavantagés, on trouve le Valais (53,3% de participation en 2003 et 13 376 voix en moyenne par élu), Schaffhouse (63,2% de participation et 9994 voix en moyenne par élu) et Lucerne (50,9% de participation et 11 320 voix en moyenne par élu).

Deuxième facteur à prendre en compte, la taille, également très variable, des circonscriptions électorales. Fédéralisme oblige, le découpage des circonscriptions est calqué en Suisse sur celui des cantons, lesquels reçoivent un nombre de sièges au Conseil national au prorata de leur population. Dans tous les cantons, les députés sont élus au système proportionnel, sauf dans les cantons qui ne disposent que d'un seul siège. Dans un système proportionnel, la conversion des voix en sièges implique cependant toujours un arrondi vers le haut ou vers le bas. Or, cet arrondi est nécessairement plus grossier dans un petit canton avec peu de sièges que dans un grand canton avec beaucoup de sièges. Cela augmente le risque d'inégalités entre les partis, ainsi que le risque d'inégalités entre les cantons: en 2003, les deux sièges UDC dans le canton de Soleure ont coûté chacun 8640 suffrages; dans le même canton, le siège PDC a coûté deux fois plus (16 170 voix). Lésé à Soleure, le PDC s'en est en revanche bien tiré à Schwyz, où 9723 voix lui ont suffi pour décrocher son siège – et ce malgré un taux de participation quasiment identique dans les deux cantons!

Troisièmement, les possibilités d'appareillement de listes sont également source de distorsions. En 2003, le Zougais Josef Lang a dû son élection aux votes socialistes: le PS n'étant pas parvenu à obtenir un siège, tous ses suffrages ont été reportés sur la liste Alternative verte, avec laquelle il était appareillé. Dans le cas d'espèce, le jeu d'appareillement et de report des voix traduisait au moins de réelles affinités politiques. Mais il n'en va pas toujours ainsi. Que dire par exemple du cas du député bernois Norbert Hochreutener (PDC, 6641 voix), qui a été élu grâce aux voix des socialistes autonomes? Le report des voix dont il a bénéficié était-il conforme à la volonté des électeurs et électrices bernoises?

Additionnés, ces trois facteurs débouchent sur des différences massives d'assise électorale d'un canton à l'autre (voir graphique I ci-contre). En 2003, 9563 voix ont été nécessaires pour obtenir un siège au Conseil



**Pascal Sciarini**

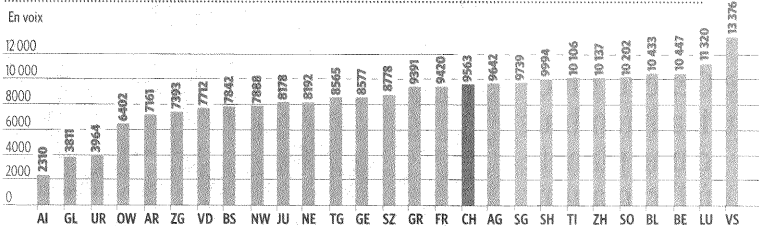
Professeur et directeur du Département de science politique de l'Université de Genève



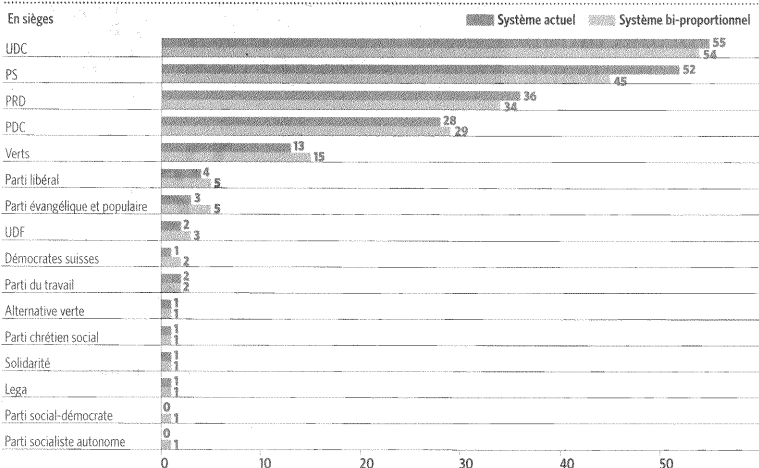
**Daniel Bochsler**

Assistant de recherche au Département de science politique de l'Université de Genève

## I - Nombre moyen de voix par mandat au Conseil national en 2003



## II - Distribution des sièges par parti au Conseil national en 2003



SOURCE: UNIVERSITÉ DE GENÈVE

national, en moyenne. Cependant, on voit bien que cette moyenne masque des situations très contrastées. Ainsi, abstraction faite du cas spécial du demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures discuté plus haut, 3811 voix ont suffi pour assurer l'élection du représentant du canton de Glaris, 3964 voix celui du canton d'Uri. En Valais, le chiffre correspondant s'élève à 13 376. En clair: il a fallu trois fois plus de voix pour élire un conseiller national valaisan que pour élire un conseiller national uranais ou glaronais. Au final, les citoyens et citoyennes suisses ne sont donc pas égaux devant l'élection, selon qu'ils votent dans tel ou tel canton ou pour tel ou tel parti. Ou pour le dire autrement: le système électoral en vigueur pour l'élection du Conseil national ne respecte pas le principe démocratique «une personne – une voix».

Certes, les distorsions sont encore bien plus marquées au Conseil des Etats: dans cette chambre, la répartition des sièges est totalement indépendante de la taille des cantons, ce qui conduit à des injustices criantes: d'un point de vue arithmétique, le vote d'un électeur uranais vaut aujourd'hui celui de trente-deux électeurs zurichoises. La surreprésentation des petits cantons au Conseil des Etats résulte toutefois d'un choix politique délibéré, opéré à l'origine de l'Etat fédéral. Au Conseil national, par contre, les inégalités décrites précédemment sont fortuites. La Chambre du peuple devrait en principe accorder le même poids à chaque électrice et à chaque électeur, et le nombre de suffrages nécessaires à l'octroi d'un mandat devrait être à peu près le même dans tous les cantons et pour tous les partis.

Jusqu'à récemment, on pensait qu'il n'était pas possible de remédier aux lacunes du système électoral en place sans toucher au découpage des circonscriptions. Les dernières élections dans la ville et dans le canton de Zurich (2006 et 2007) ont démontré le con-

traire. Contraint par un arrêté du Tribunal fédéral de mettre fin aux inégalités générées par des circonscriptions trop petites, Zurich a fait œuvre de pionnier en introduisant un nouveau système électoral. Proposé par le mathématicien allemand Friedrich Pukelsheim, ce système garantit une répartition réellement proportionnelle des suffrages, tout en maintenant les circonscriptions existantes.

Dit «bi-proportionnel», ce système applique une formule qui d'une part répartit les mandats proportionnellement à la force électorale globale et qui d'autre part assure une distribution proportionnelle des sièges par circonscription. Dans les petites circonscriptions, les distorsions ne peuvent pas être évitées, mais elles sont compensées ailleurs: les voix «perdues» par un parti dans une circonscription sont reportées dans les autres, ce qui permet finalement d'assurer que chaque voix exprimée a le même poids.

Convaincus par ce nouveau système, d'autres cantons (Argovie, Schaffhouse) songent à l'introduire. Un tel système serait également tout à fait approprié pour l'élection du Conseil national. Une simulation réalisée sur la base des résultats de 2003 montre qu'il serait défavorable pour les plus grands partis, en particulier pour le PS, qui y perdrait sept sièges (voir graphique II ci-dessus). Dans ces conditions, l'impulsion pour un changement de système ne viendra probablement pas des partis gouvernementaux. Elle ne pourra pas non plus venir, cette fois-ci, du Tribunal fédéral: par la faute d'une autre anomalie institutionnelle, le Tribunal fédéral n'est pas habilité à juger la constitutionnalité des lois fédérales. Reste la possibilité d'une alliance des petits partis, qui seraient les principaux bénéficiaires d'un changement de système.