

**Rapport de majorité de la commission chargée d'examiner la motion Bernard Borel et consorts
pour une élection au Grand Conseil réellement représentative et proportionnelle**

But de la motion

Il est proposé de modifier la législation sur les droits politiques pour l'élection au Grand Conseil afin d'introduire un système proportionnel dit du "double Pukelsheim" tout en maintenant le principe d'un quorum de 5% obtenu dans un arrondissement électoral au moins.

Développement du motionnaire

M. le motionnaire Bernard Borel précise que le sujet avait déjà été abordé en 2009 en tant qu'initiative. Elle avait été déclarée irrecevable et avait donc été retirée. Il rappelle que la méthode du "double Pukelsheim" vise:

- une meilleure représentation des petits partis, notamment grâce à une première répartition des sièges à l'échelle cantonale globale
- dans un deuxième temps, les sièges sont répartis par arrondissements.

La motion prévoit un quorum de 5% à atteindre dans au moins un des arrondissements, bien que le maintien d'un quorum soit une adaptation du système qui en altère quelque peu la "pureté". Le système "double Pukelsheim", déjà utilisé à Zürich pour l'élection au législatif de la ville et au Grand Conseil, à Schaffhouse et en Argovie pour les élections au Grand Conseil, fait son chemin en Suisse.

La complexité du système[1] et l'incompréhension qu'il engendrerait à l'égard des citoyens ayant été soulevées lors des discussions concernant l'initiative, M. Borel mentionne qu'il est illusoire de penser que l'ensemble de la population, voire même des députés, soit précisément au fait du fonctionnement de la proportionnelle actuellement en vigueur dans le canton de Vaud, mais que les citoyens ont néanmoins confiance en leurs institutions et en leurs représentants. Il considère que le "double Pukelsheim", pas forcément plus compliqué que l'actuel système, est cependant plus démocratique.

Position du Conseil d'Etat

Le chef de département met en avant les conséquences objectives d'une application du "double Pukelsheim":

- La suppression des apparentements, puisqu'ils perdent leur sens.
- L'abandon quasi indispensable des sous-arrondissements leur maintien complexifiant grandement le système deviendrait alors ingérable. Cette suppression pose le problème de la représentativité régionale[2].

- Idéalement, le quorum serait à proscrire, avec les conséquences y relatives. Le motionnaire y renonce toutefois.

Comparaison n'étant pas raison, l'application du "double Pukelsheim" en d'autres lieux a néanmoins démontré l'amélioration de la situation des petits partis au détriment des grandes formations politiques.

M. le Conseiller d'Etat souligne qu'un éventuel manque de maîtrise du système actuel de la part des citoyens ne justifie pas la mise en place d'une configuration encore plus alambiquée. L'incompréhension risque surtout de naître de la prise en compte de l'entier du canton en première répartition, impliquant dès lors qu'un candidat pourrait se voir élu par les voix d'un ou d'autres arrondissements. Si cela se comprend en vue de l'obtention d'un canton plus représentatif au niveau cantonal, l'explication et l'acceptation au niveau local s'avèreraient plus problématiques, les électeurs estimant que leurs élus locaux sont finalement choisis par les électeurs d'autres circonscriptions.

Discussion générale

Complexité

Plusieurs commissaires estiment que les citoyens vaudois, sans maîtriser totalement les subtilités de la proportionnelle actuellement en vigueur, saisissent néanmoins le principe de proportionnalité et de lien à l'arrondissement. Il est aisé d'expliquer l'élection d'un candidat ayant obtenu moins de voix qu'un candidat d'une autre liste non élu. L'introduction du "double Pukelsheim" brouillerait les cartes. La population comprendrait et accepterait difficilement l'influence du report des "restes" issus de la première répartition à l'échelle globale, sur le choix des représentants de leur district. La complexité et le transfert des voix d'autres arrondissements pourraient prêter l'intérêt et la participation des citoyens aux élections.

D'autres commissaires estiment que la complexité du "double Pukelsheim" peut être contournée par les capacités de l'informatique, comme le prouvent des méthodes déjà en vigueur à Zurich. Ils considèrent également que l'explication à fournir aux électeurs n'est en rien plus complexe qu'actuellement, la majorité des électeurs ne s'intéressant pas aux subtilités des méthodes de répartition des résultats.

M. Jaquenoud stipule qu'un effet "boîte noire" est indubitablement lié au système du "double Pukelsheim". Bien que l'actuel système soit déjà relativement complexe, il est néanmoins maîtrisé par les collaborateurs de l'administration. En outre, les médias, les partis et les citoyens peuvent eux-mêmes refaire les calculs et les analyses lors des élections. Avec le "double Pukelsheim", ceci deviendrait clairement impossible. La complexité de la méthode va au-delà du domaine de compétences de la DSI, du SCRIS et du SeCRI. Il s'agirait par conséquent de mandater des collaborateurs externes à l'administration afin de gérer le système. Il est dès lors évident qu'une vérification des résultats par les médias, les partis ou les citoyens s'avèrerait impossible.

Arrondissements, sous-arrondissements et apparentements

Certains commissaires estiment que la méthode proposée postule quasiment un retour à l'arrondissement électoral unique, ce que le peuple n'accepterait pas. La Constitution vaudoise ancre le principe selon lequel l'arrondissement est le district, le nombre d'arrondissements ayant d'ailleurs été réduit afin de justement permettre une meilleure représentativité. De plus les sous-arrondissements assurent une représentativité régionale, et leur suppression serait très mal perçue par la population. Ils doivent donc être maintenus.

M. le Conseiller d'Etat souligne cependant que le système proposé n'impose pas l'idée d'arrondissement unique puisqu'une seconde répartition par arrondissements a lieu. La question de la nécessité de supprimer les sous-arrondissements est soulevée.

M. Jaquenoud précise qu'en 2006, un groupe de travail s'est penché sur la combinaison entre "double Pukelsheim" et maintien des sous-arrondissements. Il est arrivé à la conclusion que cette combinaison est impossible tant elle complique la méthode. Quant aux apparentements, ils sont toutefois envisageables, mais tout comme le quorum, ils exercent un effet de distorsion par rapport à la "pureté" de la proportionnelle que cherche à atteindre le système. Les trois cantons ayant adopté le "double Pukelsheim" ont d'ailleurs supprimé les apparentements.

D'aucuns estiment que le système actuel comporte également des biais : A titre d'exemple, le système donne deux députés au Pays-d'Enhaut et deux députés à la Vallée de Joux, alors qu'un calcul proportionnel exact conduirait à 0,4 et 0,5 députés respectivement. La subdivision de l'arrondissement de Lausanne en deux sous-arrondissements dont la répartition se fait selon le système bernois est également un biais. De plus, si le canton de Vaud utilise la variante du meilleur reste, considérée comme plus favorable aux petits partis, les élections au Conseil national fonctionnent avec la variante du plus fort quotient, les grands partis étant en ce cas favorisés.

Finalement, s'il n'existe assurément pas de système parfait, la proportionnelle actuelle paraît aux yeux de beaucoup, grâce aux apparentements, la meilleure manière de pallier à certains biais, notamment pour les petites formations politiques.

Considérant que la proportionnelle telle qu'appliquée dans le canton de Vaud fonctionne correctement (dans presque tous les districts, nombre de petites formations sont représentées), l'important ne se situe dès lors pas dans l'augmentation de l'éventail des avis, mais plutôt dans l'utilité de disposer d'un système qui reste agréable aux gens, leur permettant de calculer, de vérifier et d'avoir l'impression de comprendre ce qui se passe.

Impact sur les résultats des formations politiques

Résultats et projections montrent que le système du "double Pukelsheim" favorise les petits partis au détriment des grands groupes.

Lors des élections en ville de Zurich, l'introduction du "double Pukelsheim" a clairement amélioré la situation des petits partis au détriment des grandes formations. Le PS et l'UDC ont perdu entre 5 et 7 sièges bien que leur pourcentage de voix n'avait que très peu diminué en rapport des précédentes élections. Le parti évangélique a passé de 2 à 6 sièges, l'alternative de gauche de 3 à 5 et les démocrates suisses de 0 à 3 sièges.

Une projection menée par le département de sciences politiques de l'Université de Genève, sur la base des élections fédérales de 2003, démontre la même tendance. Une projection présentée par le motionnaire sur la base des résultats des élections au Conseil national indique des tendances diverses pour les grands partis.

Principes politiques

M. le Conseiller d'Etat mentionne que la suppression de la notion de sous-arrondissement touche à l'équilibre institutionnel du canton et qu'*in fine*, tout choix entre un système électoral ou un autre est inévitablement sous-tendu par une question de principes. Cette question se résume à savoir si une proportionnalité plus stricte doit l'emporter sur une représentativité géographique des régions.

Le motionnaire confirme l'importance d'un débat de fond sur la prépondérance à donner à une représentativité territoriale ou une représentativité d'idées. Il précise néanmoins que l'application du "double Pukelsheim" favoriserait un débat d'idée plus large au niveau du Parlement, mais qu'en parallèle, la conservation du quorum permettrait le maintien du concept de territorialité ainsi que celui des forces politiques majoritaires, puisqu'il éviterait un fractionnement exagéré.

Un commissaire estime que la proposition du motionnaire est paradoxale car elle tend vers l'extension de la notion de territorialité tout en cherchant à donner plus de poids aux petites formations politiques, au risque de conduire à un morcellement de la démocratie.

Ce risque de morcellement, considéré comme problématique en terme d'efficacité de l'action politique, s'observe à travers la tendance actuelle d'une segmentation accrue du monde politique par le nombre grandissant de "petites familles". Certains citoyens ne se reconnaissant plus dans les grandes formations politiques se tournent alors vers de petits groupes moins "englobants".

Qu'en déduire ? Certains estimeront que le système électoral doit s'adapter à de telles tendances, d'autres considèreront qu'il faut laisser au système le temps de vivre, ce d'autant plus que le Parlement actuel représente bien le canton, et qu'en changer perpétuellement serait contreproductif.

Conclusions

Au cours de la discussion s'est dessinée une large majorité de commissaires opposés à la motion. Certains d'entre eux ont néanmoins estimé qu'un postulat permettrait de documenter l'alternative philosophique politique en terme de principes et éclairerait les aspects du fonctionnement institutionnel. Ils y voient la nécessité d'apprécier la nécessité de la suppression des apparentements et des sous-arrondissements.

D'autres commissaires considèrent que les aspects qui méritaient analyse ont déjà trouvé une partie de réponse dans les explications de M. Jaquenoud.

Prenant acte, B. Borel transforme sa motion en postulat. [3]

Calendrier

M. le Conseiller d'Etat précise qu'en cas de majorité favorable au postulat, il est illusoire d'attendre des résultats pour 2012. En effet, au vu de l'agenda chargé (trois élections) et du temps d'adaptation nécessaire à l'administration et aux formations politiques, ainsi que de l'obligatoire réforme constitutionnelle (suppression des sous-arrondissements) que demanderait la mise en place du "double Pukelsheim", il n'est pas envisageable d'appliquer d'une telle réforme en 2012 déjà.

Par 6 oui, 6 non et une abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas renvoyer le postulat au Conseil d'Etat.

[1] Selon l'auteur de la méthode, 130 pages de calculs sont nécessaires pour la répartition.

[2] Dans ce cas de figure, quid des sièges actuellement garantis à la Vallée de Joux et au Pays-d'Enhaut, par exemple ?

[3] La motion devient ipso facto un postulat. La commission n'a pas à se prononcer sur le changement de forme.

Vevey, le 22 août 2010.

La rapportrice :
(Signé) *Fabienne Despot*