

POURQUOI DES QUOTAS?

Philippe Van Parijs
avril 2006

Une circonscription couvrant l'ensemble du territoire fédéral permet à tous les partis et candidats qui s'y présentent de récolter des voix dans les deux communautés. Mais chercheront-ils à le faire ? Utiliseront-ils la possibilité qui leur est ainsi offerte?

Cela dépendra d'un certain nombre de modalités cruciales, en particulier de la modestie du nombre absolu de sièges alloués dans cette circonscription, de l'absence de collèges électoraux distincts pour les deux communautés et surtout de la détermination préalable de quotas de représentants des deux communautés.

Ce dernier point est le moins évident et demande à être soigneusement expliqué, en relation avec les deux autres. C'est l'objet de la présente note quelque peu austère mais indispensable pour comprendre en profondeur la logique de notre proposition .

I. TOILE DE FOND

1. Rendre possible de voter pour des candidats de l'autre communauté

Dans chaque circonscription, un certain nombre des sièges sont joués d'avance en raison d'un électorat sur lequel candidats et partis savent qu'ils peuvent compter. La lutte électorale porte donc sur le ou les sièges qui ne sont pas joués d'avance ou, comme disent les économistes, sur les sièges « marginaux ». Dans la situation présente, ces sièges se répartissent en deux catégories auxquelles s'intéressent deux ensembles disjoints de candidats et de partis: des candidats et partis néerlandophones et francophones essayent d'obtenir pour eux-mêmes ou pour leur liste, respectivement, des sièges marginaux néerlandophones ou francophones.

L'objectif de notre proposition est d'inciter les candidats néerlandophones et francophones à tenir un discours et donc à induire des pratiques qui fassent appel à l'intérêt général et pas à celui des seuls néerlandophones et francophones, respectivement. Il peut être atteint dans la mesure où l'adoption par un candidat néerlandophone ou francophone d'un discours susceptible de plaire aux électeurs de l'autre communauté est un atout dans la compétition pour les sièges marginaux.

En permettant à l'ensemble de l'électorat belge (pas seulement à celui de BHV) de voter pour des candidats de l'autre communauté, la création d'une circonscription fédérale augmente considérablement la possibilité d'un tel impact pour un nombre important de candidats de premier plan et donc l'incitation pour ces candidats à adopter un profil fédéral. Mais la simple généralisation de la possibilité de voter pour des candidats de l'autre communauté n'est pas suffisante pour créer la dynamique souhaitée.

2. Favoriser l'usage de cette possibilité

Paradoxalement, cette dynamique a d'autant plus de chances de s'instaurer que le nombre de sièges concernés est faible et que le nombre de sièges assignés à chaque communauté est fixé d'avance.

Magnitude faible. D'abord, l'incitation à rechercher des votes et alliances au delà de sa communauté sera d'autant plus grande que le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription fédérale sera faible. (Le fait que seuls 15 sièges soient attribués dans cette circonscription ne limite pas pour autant la dynamique à ces 15 élus : en raison de la possibilité de double candidature — circonscription fédérale et provinciale pour la même assemblée —, il est probable que la plupart des députés élus dans les circonscriptions provinciales auront aussi figuré sur la liste fédérale, que ce soit pour y récolter des voix pour leur parti ou pour faire la preuve de leur aura supra-provinciale.)

Quotas. Ensuite et surtout, la dynamique transcommunautaire sera inhibée si le vote pour les partis des deux communautés est perçu comme un indicateur du rapport de force entre elles. Seuls l'adoption préalable d'une clé de répartition fixe entre les élus des deux communautés peut empêcher cette inhibition.

En termes plus techniques donc : la réforme proposée a d'autant plus de chances de porter fruit que la « magnitude » de la circonscription fédérale est réduite et surtout que des « quotas » fixent d'avance la représentation des deux communautés. La présente note vise à expliquer le rôle crucial des quotas.

II. COLLEGES SEPARES ET QUOTAS : QUATRE FORMULES DE CIRCONSCRIPTION FEDERALE

La généralisation d'une possibilité (ici, de vote pour un candidat de l'autre communauté) n'équivaut pas à l'augmentation d'une probabilité. Les modalités précises adoptées pour la circonscription fédérale revêtent une importance cruciale.

En croisant deux critères, on peut utilement distinguer quatre formules d'élection dans une circonscription bicommunautaires. Deux d'entre elles sont actuellement en usage, une troisième l'a été, et la quatrième est celle que nous proposons.

Premier critère : Y a-t-il (A) ou non (B) des **collèges électoraux séparés**, c'est-à-dire, chaque électeur doit-il ou non choisir dans l'isoloir entre un collège néerlandophone (avec listes néerlandophones et instructions en néerlandais) et un collège francophone (avec listes francophones et instructions en français) avant de pouvoir choisir une liste et des candidats ?

Deuxième critère : N'y a-t-il pas (1) ou y a-t-il (2) des **quotas communautaires**, c'est-à-dire le nombre de sièges néerlandophones et francophones est-il préalablement fixé ?

La combinaison de ces deux critères engendre quatre formules :

- **La formule A1 (collèges séparés sans quotas)** est la formule ancienne pour l'élection du Conseil régional bruxellois.

- **La formule A2 (collèges séparés avec quotas)** est la formule actuelle pour l'élection du Conseil régional bruxellois.

- **La formule B1 (ni collèges séparés ni quotas)** est la formule actuelle pour les élections de la Chambre fédérale dans l'arrondissement Bruxelles-Halle-Vilvoorde et pour les élections municipales en Région bruxelloise et dans sa périphérie.

- **La formule B2 (quotas sans collèges séparés)** est celle que nous proposons.

III. POURQUOI PAS DE COLLEGES SEPARES, POURQUOI DES QUOTAS ?

Notre choix pour B2 est motivé par la conjonction des deux considérations générales suivantes:

(i) La probabilité de quête de voix de l'autre communauté est sensiblement plus élevée sans collèges séparés (formules B),

- en partie parce que l'absence de collèges séparés permet d'autoriser des listes bicommunautaires et des apparentements transcommunautaires (voir IV infra)
 - en partie parce que même en l'absence de listes bicommunautaires et apparentements l'absence de collèges séparés évite des obstacles
 - symboliques (le choix du collègue néerlandophone par un électeur francophone, et inversement, tend à être perçu comme un mensonge sur son identité, un défaut de solidarité, voire une trahison) et
 - pratiques (le choix du collègue néerlandophone déclenche des instructions en néerlandais, et inversement)
- qui peuvent suffire à rendre une campagne électorale transcommunautaire peu rentable.

(ii) La probabilité de quête de voix de l'autre communauté est sensiblement plus élevée avec des quotas prédéterminés (formules 2)

parce qu'en votant pour un candidat de l'autre communauté un électeur ne doit pas craindre de déforcer la représentation de sa propre communauté, et les partis et candidats d'une communauté les moins susceptibles d'attirer des voix de l'autre ne pourront donc pas jouer sur cette crainte pour convaincre les électeurs de cette communauté de concentrer leurs voix sur des candidats qui en sont issus.

Point crucial : Le fait que le nombre des sièges des deux communautés soit fixé ne rend nullement sans objet la chasse aux voix de l'autre communauté par les candidats en quête du siège marginal réservé à la leur. Il la rend au contraire plus rentable en « décrispant » les électeurs, en les rendant plus "trans-communautairement mobiles", en accroissant l'« élasticité » de leur vote au discours et aux actes des candidats de l'autre communauté.

Par suite, la formule B1 est meilleure que les formules A1 et B2, elles-mêmes meilleures que la formule A2, qui reviendrait de facto, malgré une possibilité formelle identique, à réduire la circonscription unique à deux circonscriptions séparées et à inhiber la dynamique qu'elle vise à créer.

IV. POURQUOI DES QUOTAS EN L'ABSENCE DE COLLEGES SEPARES

A ces raisons générales s'ajoutent des raisons particulières de préférer des quotas dans le cas spécifique où il n'y a pas de collèges électoraux séparés (option B).

(a) Listes bicommunautaires.

Comme noté plus haut, l'option pour B ouvre en effet la possibilité de listes bicommunautaires que l'existence de collèges séparés exclut. L'existence de telles listes n'est pas indispensable du point de vue de l'objectif poursuivi, mais elle contribuerait certainement à l'atteindre. Le choix entre B1 et B2 n'est pas du tout indifférent de ce point de vue.

En l'absence de quotas (B1), on se trouve confronté au dilemme suivant entre la viabilité de listes bicommunautaires et leur fécondité transcommunautaire :

- Soit on maintient la possibilité actuelle de votes préférentiels multiples, mais alors le risque est grand de voir se généraliser rapidement une pratique de "block vote" pour les candidats de listes bicommunautaires appartenant à la communauté de l'électeur (si cette pratique s'installe dans une communauté et pas dans l'autre, la première sera massivement surreprésentée parmi les élus), et l'anticipation de ce risque bloquera systématiquement l'adhésion du plus petit de deux partis « frère » à une liste commune les regroupant.
- Soit on prévient cette dynamique en adoptant un système de listes fermées ou en limitant les votes préférentiels à un seul candidat, mais alors on n'introduit pas seulement une déviation qui sera jugée "peu démocratique" par rapport aux autres élections, mais on réduit drastiquement l'intérêt qu'aurait chaque candidat sur les listes communes à se profiler dans l'autre communauté.

L'introduction de quotas (B2) permet d'éviter ce dilemme. Voter systématiquement pour des candidats d'une communauté n'aura en effet pas d'impact sur le nombre de sièges qui seront dévolus à cette communauté, et même l'électeur d'une liste bicommunautaire qui préfère tous candidats de sa communauté sur sa liste à ceux de l'autre communauté aura intérêt à user de sa voix pour influencer à qui parmi les candidats de l'une et l'autre communauté sur sa liste il préférerait qu'aillent le ou les sièges de leurs quotas respectifs qui pourraient lui revenir. Par conséquent, on peut cette fois maintenir le plein potentiel des votes préférentiels multiples et donc une incitation de tous les candidats de listes bicommunautaires à rechercher des voix dans l'autre communauté, sans pour autant créer un risque de « block vote » dont l'anticipation minerait la viabilité de listes bicommunautaires.

(b) Apparetements trans-communautaires.

1. Apparetements versus listes communes

Il se peut que le souci des partis de transformer efficacement les voix en sièges et/ou le désir de leurs chefs de file de supplanter les autres en voix de préférence soit suffisant pour que les partis saisissent la possibilité, ouverte par l'option B, de présenter des listes bicommunautaires. Si l'un d'entre eux parvient à le faire avec un succès évident en terme de « taux de pénétration » national, il y a de fortes chances que les autres suivent.

Mais il se peut aussi que la distance entre "partis frères" soit trop grande pour rendre cette voie réaliste. Dans cette hypothèse, l'option B a l'avantage de permettre, outre la présentation de liste communes, la possibilité d'apparetements entre partis appartenant aux deux communautés. De tels apparetements créent une solidarité réelle entre les deux composantes d'une même famille politique, quoique moins visible et moins exigeante qu'une liste commune.

Cette possibilité réduit certes une des deux composantes de l'incitation à former des listes communes (l'efficacité de la transformation de voix en sièges) sans toutefois la supprimer entièrement (deux listes bicommunautaires pourraient s'appareter et réduire encore le gaspillage de voix). Mais elle préserve intégralement l'autre composante de cette incitation (l'ambition des records de voix de préférence) et n'enraye donc pas la dynamique pouvant conduire à une cohésion fédérale plus forte entre les deux composantes de chaque famille politique sous la forme de listes communes.

2. Quotas et probabilité d'apparement

Dans un tel contexte où l'apparement est plus réaliste que la liste commune, il y a également une différence majeure entre B1 et B2. Si le recours à un apparement transcommunautaire est très improbable en l'absence de quotas, il est quasi irrésistible en leur présence. Pourquoi?

En l'absence de quotas (B1), chaque parti d'une communauté se sentirait très embarrassé si une part des voix qu'il s'est fait la peine de récolter allait renforcer la représentation, voire même la surreprésentation de l'autre communauté. Si cela devait lui arriver, bon nombre de ses électeurs ne le lui pardonneraient pas. S'il recourt à l'apparement, il a donc plus de chance de le faire avec un autre parti (idéologiquement pas trop éloigné) de sa propre communauté plutôt qu'avec le parti frère de l'autre communauté.

L'introduction de quotas (B2) confère à l'apparement une fonction nouvelle. Il n'assure pas seulement le report de soldes de voix non utilisés vers la liste apparementée. En cas de listes uni-communautaires, il assure en outre l'élection d'un candidat de la liste apparementée au cas où une liste obtient un candidat surnuméraire par rapport aux quotas. (Si par exemple la répartition des sièges abstraction faite des quotas donne 10 sièges néerlandophones et 5 sièges francophones, et que le 10e siège néerlandophones a été attribué à la liste VLD, apparementée à une liste MR, c'est le MR qui obtiendra ce siège.). Dans cette hypothèse, un apparement transcommunautaire est la sagesse même: il ouvre la possibilité soit d'obtenir un siège supplémentaire soit de faire obtenir un siège à un parti idéologiquement plus proche de l'autre communauté plutôt qu'à un parti plus lointain, non seulement grâce au report d'un éventuel solde de voix (ce qui serait aussi le cas pour un apparement intra-communautaire), mais en outre grâce à un éventuel transfert de siège exigé par le respect des quotas (ce qui ne vaut que pour les apparements trans-communautaires).

NB: Cette pression irrésistible à l'apparement transcommunautaire ne vaut bien entendu qu'en cas de listes unicommunautaires. Des listes véritablement bicomunautaires, sont encore meilleures du point de vue de l'objectif poursuivi. Mais des listes faussement bicomunautaires sont pires (mettons, un "faux francophone" placé sur une liste néerlandophone pour ne pas devoir céder un éventuel siège surnuméraire). D'où l'importance cruciale d'adopter un critère adéquat d'appartenance communautaire.

CONCLUSION

Des considérations qui précèdent il découle que des quotas préalablement définis constituent une composante essentielle de notre proposition. Leur importance potentielle est d'autant plus grande qu'ils interviennent dans le cadre d'un collège électoral unique permettant des listes communes et des apparements entre partis des deux communautés. Et leur fixation est d'autant moins sujette à controverse que le nombre absolu de sièges à pourvoir est faible et donc peu probable la nécessité de les ajuster en fonction de l'évolution démographique.

L'instauration de quotas forme donc un ensemble cohérent avec le collège électoral unique et la magnitude faible de la circonscription, qui sont en outre chacun soutenus par des arguments indépendants. Mais elle présuppose la mise au point de critères d'appartenance communautaire à la fois simples et fiables qu'il importe de préciser.