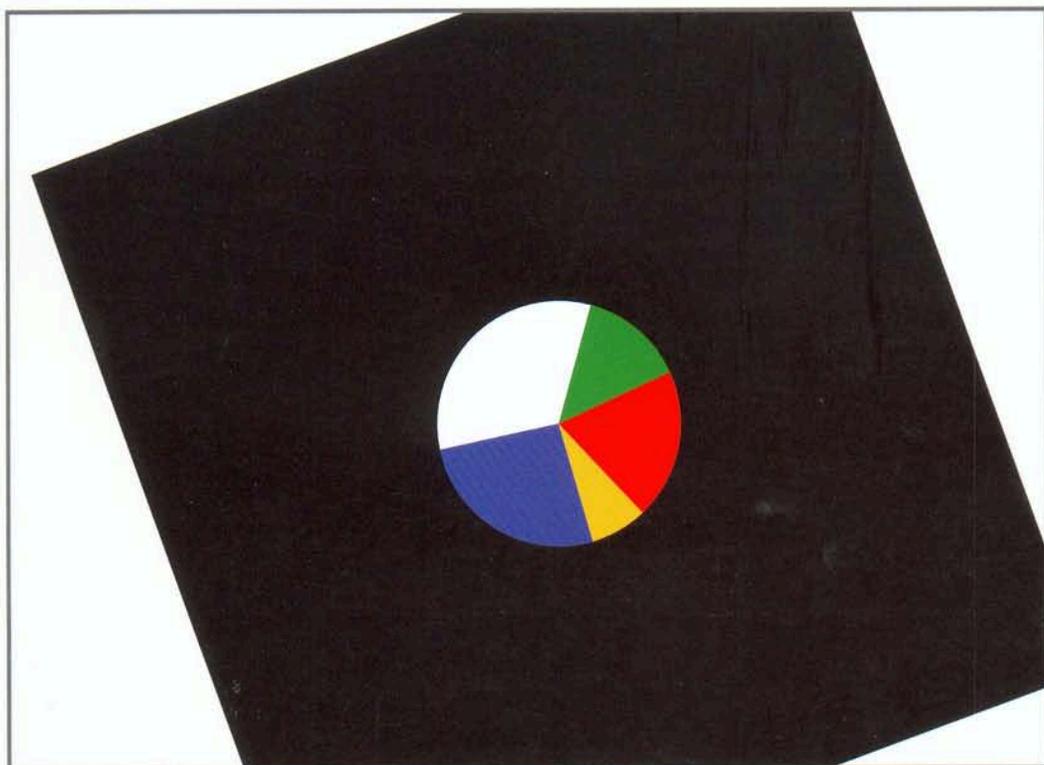

Edité par Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele

LE MODE DE SCRUTIN

FAIT-IL L'ELECTION ?



Institut de Sociologie

Sociologie politique

Editions de l'Université de Bruxelles

LE MODE DE SCRUTIN

FAIT-IL L'ELECTION?

Directeur de la collection
« Sociologie politique »
Jean-Michel De Waele

Edité par Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele

LE MODE DE SCRUTIN FAIT-IL L'ELECTION?



Institut de Sociologie

Sociologie politique

Editions de l'Université de Bruxelles

Des mêmes auteurs chez le même éditeur

La gauche face aux mutations en Europe,
édité par P. Delwit et J.-M. De Waele, 1993

Les partis socialistes et l'intégration européenne
(France, Grande-Bretagne, Belgique),
P. Delwit, 1996

La peur du rouge,
édité par P. Delwit et J. Gotovitch, 1996

Les partis politiques en Belgique,
édité par P. Delwit et J.-M. De Waele,
2^e édition, 1997

L'émergence des partis politiques en Europe centrale,
Jean-Michel De Waele, 1999

ISBN 2-8004-1235-6

D/2000/0171/9

© 2000 by Editions de l'Université de Bruxelles
Avenue Paul Héger 26 - 1000 Bruxelles (Belgique)

EDITIONS@admin.ulb.ac.be

<http://www.ulb.ac.be/ulb/editions>

Imprimé en Belgique

Avant-propos

Ce livre est issu d'un colloque organisé par le Centre d'étude de la vie politique de l'Université libre de Bruxelles (ULB) en avril 1999. Les contributions écrites sont enrichies des échanges tenus à cette occasion et des événements et des débats qui sont intervenus depuis.

La publication de l'ouvrage s'inscrit dans le cadre de l'Action de recherche concertée « Gouvernement et légitimité dans l'Union européenne » auprès de l'Institut d'études européennes, et du Pôle européen Jean Monnet de Bruxelles.

Nous tenons à remercier le travail minutieux des lecteurs du manuscrit et la relecture rigoureuse de Michèle Mat.

Pascal DELWIT et Jean-Michel DE WAELE

Modes de scrutin et sociétés

Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE

Le mode de scrutin fait-il l'élection ? Telle est la question qui est au cœur des contributions de cet ouvrage. Depuis quelques années en effet, les interrogations et les débats à propos des systèmes électoraux et, plus largement, des contraintes juridico-politiques liées à l'élection, se sont multipliés. Ils ont abouti dans plusieurs pays à des révisions des lois électorales ; l'objectif étant souvent de modifier « l'essence » de la représentation parlementaire.

Cette problématique est cruciale à bien des égards. D'abord parce l'élection est l'acte principal qui légitime la démocratie représentative comme régime politique. Dans le temps, les conditions d'organisation des élections ont évolué avec des garanties de plus en plus fortes pour les « citoyens-électeurs ». A ce titre, l'avènement du vote secret, par l'introduction de l'urne ou des bulletins de vote, a été fondamental ¹. A l'époque contemporaine, il y a moins de fraudes qu'auparavant mais la nature même de l'acte électoral a aussi changé. De manifestation collective qu'il était souvent, le vote est devenu un « témoignage » mais surtout un acte individuel. Yves Schémeil le rappelle : on ne vote plus aujourd'hui « comme au premier temps du suffrage universel, lorsque des villages entiers se déplaçaient derrière leur maire ou leur curé, leur fanfare et les porte-drapeau, ni même, en France, selon les habitudes de la troisième République naissante, en demandant au châtelain, au patron, aux notables pour quel candidat se prononcer » ².

Auparavant, le vote était soumis à des pressions sociales multiples et de tous ordres. Elles étaient d'autant plus fortes que les conditions de l'exercice du vote étaient loin d'assurer et de rassurer sur le secret du vote. Dans l'analyse qu'il a faite du cas français, Daniel Gaxie note ainsi que pendant longtemps, il n'y a pas eu de bulletins officiels de vote, pas d'enveloppes et pas d'isoloirs. Ce n'est que par la loi du 29 juillet 1913 qu'est réglementée l'organisation des scrutins en imposant notamment l'usage d'une enveloppe uniforme et de l'isoloir, l'unicité d'inscription sur les listes électorales et la possibilité d'une présence de témoins des candidats et des partis ³. Dans sa contribution sur l'avènement d'un système électoral proportionnel en Belgique, en 1899, Jean Stengers pointe aussi l'ampleur des fraudes électorales durant le dix-neuvième siècle.

Les systèmes électoraux ont aussi subi des modifications. De manière schématique – le propos est beaucoup plus développé dans l'article de Pierre Martin –, on peut classer les modes de scrutin existants en trois grands types : les modes de scrutin dits majoritaires, les modes de scrutin proportionnels et les modes de scrutin mixtes.

1. Les principaux modes de scrutin

A. Les modes de scrutin majoritaire

Le scrutin majoritaire est ancien. « Le scrutin à la majorité relative (scrutin à un tour) est le plus simple, celui qui a dû être utilisé naturellement en premier, quand il s'est agi de désigner un chef, un responsable ou un délégué » ⁴. Il a, en principe, pour vocation de dégager une majorité en sièges permettant à un exécutif – national, régional ou municipal – de pouvoir gouverner. Il peut se pratiquer à un ou deux tours et être uninominal ou plurinominal.

Dans un système électoral uninominal à un tour, le pays est divisé en circonscriptions qui pourvoient chacune un et un seul siège. Le candidat qui arrive en tête dans la circonscription – même s'il n'a pas la majorité absolue – remporte le siège. L'exemple type de ce mode de scrutin est la Grande-Bretagne mais il est aussi en vigueur au Canada ou en Inde par exemple. Dans cette configuration, il y a régulièrement une forte propension à une amplification en sièges du résultat en voix pour le parti vainqueur et une sous-représentation en sièges par rapport à son résultat en voix pour la formation qui arrive en deuxième position. Il ne s'agit pour autant pas d'une « loi » car la répartition géographique des suffrages est aussi déterminante. De même, la pression au « vote utile » y est parfois forte ⁵, mais pas de manière automatique comme en témoignent les multiples élections qui se sont déroulées en Inde ces dernières années.

Le même type d'observation prévaut dans un mode de scrutin plurinominal à un tour. Le candidat ou la liste qui arrive en tête empoche tous les sièges de la circonscription. Dans ce cas, l'amplification de la victoire en sièges est encore beaucoup plus forte que dans le scrutin uninominal. Les Etats-Unis pratiquent de la sorte pour l'élection présidentielle. Il s'agit à la fois d'un scrutin indirect et plurinominal. Le scrutin est en effet indirect parce que les électeurs ne votent pas directement pour le candidat à la présidence, mais pour une liste de grands électeurs qui soutiennent un candidat. L'élection du président par les grands électeurs a lieu au mois de janvier qui suit le scrutin. Chaque Etat est pourvu d'un nombre de grands électeurs équivalent au total de députés et de sénateurs dudit Etat. Le candidat à la présidentielle qui arrive en tête dans l'Etat – quel que soit son pourcentage – remporte tous les grands électeurs de cet Etat. Avec ce système la victoire en voix est souvent fortement amplifiée en sièges : c'est ce qui s'est produit lors de l'élection présidentielle de 1996. Bill Clinton a remporté 379 grands électeurs sur 538 (70,45 %) avec 49,2 % des suffrages, Robert Dole, 159 sur 538 (29,55 %) avec 40 % des suffrages et Ross Perot 0 sur 538 (0 %) avec 8,8 % des suffrages.

Dans les scrutins uninominaux à deux tours, le principe d'un élu par circonscription est maintenu mais il peut y avoir deux tours. En effet, le parti qui arrive en tête au premier tour doit obtenir la majorité absolue des suffrages pour emporter la

circonscription faute de quoi il y a « ballottage ». Un deuxième tour est alors organisé. Lors de celui-ci, une majorité relative suffit pour celui qui arrive en tête. Ce système pratiqué en France et en Pologne est, selon Jean-Marie Cotteret et Claude Emeri, adapté à une société où le pluralisme des partis ne doit pas exclure toute possibilité de gouvernement : « le premier tour donne une photographie précise de l'état de l'opinion et du rapport des forces politiques » et le second a pour vocation d'« éliminer »⁶. Les conditions de la participation au deuxième tour sont différentes de pays à pays. Les formations politiques ne sont néanmoins pas obligées de prendre part au deuxième tour. Elles peuvent se désister en appelant à voter pour un candidat d'un autre parti. D'où l'importance des alliances – ne fût-ce qu'électorales – dans ce type de scrutin.

En France, il se pratique ce qu'on appelle le « désistement républicain ». Il s'agit d'un désistement réciproque à droite (si le candidat UDF arrive en deuxième position, il appelle à voter pour le candidat RPR et inversement) et à gauche (si le candidat communiste arrive en seconde position, il appelle à voter pour le candidat socialiste et inversement – en 1997, les Verts, le Mouvement des citoyens et le parti radical socialiste furent associés à cette démarche). Dans ces conditions, il arrive que les partis qui ne peuvent pratiquer le désistement réciproque faute de partenaires (le Front national) ou qui ne veulent pas le pratiquer (les Verts, jusqu'à l'élection législative de 1997) soient laminés en termes de sièges même s'ils obtiennent des résultats très honorables en termes de suffrages recueillis.

B. Les modes de scrutin proportionnels

Si le scrutin majoritaire est consubstantiel à la naissance du parlementarisme, « l'idée de la représentation proportionnelle est la fille des partis et de la statistique, son développement s'inscrit dans celui dans la croyance en la capacité de la science à rationaliser la politique. Les premiers systèmes proportionnels ont été proposés par des mathématiciens et portent souvent le nom de leur auteur »⁷. Après l'adoption de la proportionnelle en Belgique en 1899, de nombreux pays opteront pour des systèmes électoraux proportionnels : la Finlande (1906), la Suède (1907), le Portugal à Lisbonne et à Porto (1911), le Danemark (1915), les Pays-Bas (1917), la Norvège, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, l'Autriche, le Luxembourg et la Tchécoslovaquie (1919), l'Irlande (1921), Malte (1922), la Grèce (1974), le Portugal après le retour à la démocratie (1975), l'Espagne (1977) et depuis la chute du mur de Berlin, la Tchécoslovaquie (1990), la Roumanie (1990), la Bulgarie (1991), la Pologne (1991) et l'Albanie (1992).

Les systèmes proportionnels sont des scrutins de listes. On ne vote donc plus pour un candidat mais pour une liste de candidats représentant le parti. Le scrutin peut s'effectuer à l'échelle nationale : une seule liste pour tout le pays (Israël et les Pays-Bas, par exemple) ou à l'échelle de circonscriptions.

La répartition des sièges s'effectue le plus souvent par la méthode du quotient ou du diviseur. Pour limiter l'éparpillement des voix et des sièges, inconvénient que l'on prête régulièrement aux systèmes proportionnels, plusieurs pays ont instauré des seuils à atteindre pour pouvoir participer à la répartition des sièges. Ces seuils peuvent être établis à l'échelle nationale : Allemagne – 5 %, France (à l'élection européenne) – 5 %,

Suède – 4 %, Grèce – 3 %, Israël – 1 % et Liechtenstein – 8 %. Ils existent parfois à l'échelle des circonscriptions ; par exemple en Espagne : 3%. Si les partis n'atteignent pas ces seuils, ils ne décrochent pas de sièges.

C. *Les modes de scrutin mixtes*

Lors d'une élection, il peut y avoir application combinée d'un scrutin majoritaire et d'un scrutin proportionnel. L'optique est alors de croiser les avantages supposés des scrutins majoritaire et proportionnel. En Allemagne et en Italie, les électeurs ont deux voix ; l'une pour exprimer un suffrage au scrutin uninominal à un tour, l'autre au scrutin de liste. Mais en Italie, il y a beaucoup plus de sièges à pourvoir au scrutin uninominal (trois quarts) qu'au scrutin proportionnel (un quart).

Parfois, aussi, par le mode de dévolution des sièges, on essaie d'allier les avantages du scrutin majoritaire (majorité claire pour gouverner) et du scrutin proportionnel (une certaine justice dans la répartition des sièges). C'est le cas pour les élections municipales en France, depuis 1982. La liste qui a obtenu le plus de voix au deuxième tour (ou au premier tour si elle a obtenu la majorité absolue) reçoit automatiquement, dans un premier temps, la moitié des sièges. L'autre moitié des sièges est redistribuée à la proportionnelle entre toutes les listes, y compris celle qui a gagné.

2. Un débat scientifique et politique

Au-delà de la présentation des principaux modes de scrutin, un débat anime la communauté scientifique concernant l'impact ou les effets des modes de scrutin sur les paysages politiques et les configurations de systèmes de partis. Chronologiquement, la polémique a débuté avec le propos de Ferdinand Hermens ⁸. Comme le rappelle Daniel-Louis Seiler dans sa contribution, Hermens rend responsable le système électoral proportionnel de l'avènement du nazisme en raison de la fragmentation politique et électorale.

Mais c'est principalement la publication de l'ouvrage de Maurice Duverger, *Les partis politiques*, en 1951 qui va orienter la controverse ⁹. Duverger y lance une perspective institutionnaliste. Les modes de scrutin seraient un facteur déterminant dans la mise en place d'un système politique et d'un système de partis. Ainsi, dégage-t-il trois tendances qui prennent, selon lui, la forme de *lois* :

- la représentation proportionnelle tendrait à un système de partis multiples, rigides, indépendants et stables (sauf dans le cas de mouvements passionnels). Nous aurions donc affaire à des systèmes multipartites ;
- le scrutin majoritaire uninominal à deux tours tendrait à un système de partis multiples, souples, dépendants et relativement stables. Nous serions donc dans une situation de multipartisme articulée autour de pôles ;
- le scrutin majoritaire uninominal à un tour tendrait à un système dualiste, avec alternance de grands partis indépendants. La configuration serait dans cette hypothèse bipartite.

Pour Jean et Monica Charlot, ce propos représente « l'apport le plus durable » de Duverger¹⁰. Cette approche a conduit à des déclinaisons simplifiées des avantages et inconvénients prêtés aux différents systèmes électoraux.

Pour le scrutin majoritaire, les données suivantes sont le plus souvent évoquées. Le scrutin majoritaire dégagerait une forte amplification en sièges de la victoire du parti dominant en suffrages. Il y a souvent une sous-représentation en sièges pour le deuxième parti par rapport à son nombre de suffrages. Le scrutin majoritaire à un tour contribuerait à une confrontation de nature bipartite tandis que le scrutin majoritaire à deux tours favoriserait une confrontation de type bipolaire, avec deux familles politiques à l'intérieur de chaque pôle.

Dans le scrutin majoritaire à deux tours, la représentation des partis politiques en sièges dépend autant de leur résultat au premier tour que de leur capacité ou de leur volonté à nouer des alliances pour le deuxième tour.

Le scrutin majoritaire aurait donc l'avantage de dégager des majorités en sièges, en principe, claires. Pour l'élection à un tour, le parti qui gagne remporte, le plus souvent, la majorité absolue des sièges. Pour les élections à deux tours, se dégagerait une majorité le plus souvent absolue autour de deux ou plusieurs partis du même pôle. Le ou les partis vainqueurs ont donc la possibilité de gouverner avec une majorité derrière eux et de faire leurs preuves.

Lorsque l'électeur vote, il choisirait à la fois son représentant au Parlement et le parti qu'il souhaite voir au gouvernement. Il n'y a pas de surprise à l'issue du scrutin. Le(s) parti(s) vainqueur(s) va (vont) au gouvernement. Le(s) parti(s) vaincu(s) va (vont) dans l'opposition.

Les scrutins majoritaires favoriseraient une connaissance par les citoyens de leur(s) député(s) de circonscription, ce qui contribuerait à éviter les déconnexions entre le monde politique et la société. Ils atténueraient l'influence des partis dans la désignation des candidats.

En termes d'inconvénients, le système électoral majoritaire apparaît comme injuste voire très injuste en termes de représentation des différentes sensibilités qui composent la société. Le scrutin majoritaire à un tour sous-représente le parti qui arrive en deuxième position et lamine les tiers-partis, qui ne sont pas implantés localement. Les partis « généralistes » en souffrent, ce qui freine l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux acteurs. De ce point de vue, le mode de scrutin majoritaire a plutôt tendance à figer le système et l'état des idées.

Si les députés de circonscription ont l'avantage de favoriser un contact plus étroit avec les citoyens, ils ont l'inconvénient de parfois pervertir leur fonction de législateur « généraliste ». Les députés interviennent surtout sur les questions concernant leur ère géographique d'implantation et laissent souvent les problématiques générales aux soins d'une minorité d'autres parlementaires de leur parti ou du gouvernement quand leur formation est au pouvoir.

Qu'en est-il des modes de scrutin proportionnels ? Le système proportionnel apparaît plus juste que le scrutin majoritaire. En effet, il rendrait beaucoup mieux les nuances et les conflits dans l'opinion. Des partis petits ou moyens, qui trouveraient difficilement place au Parlement dans un système électoral majoritaire, peuvent y accéder grâce au scrutin proportionnel.

Les élus seraient tendanciellement plus généralistes, plus attentifs à la dimension législative de leur métier et parfois un peu moins à la défense d'intérêts de circonscription. Dans ces conditions, la représentation proportionnelle renforcerait « le caractère programmatique des partis et le contenu idéologique de l'élection »¹¹. Néanmoins, cet élément est contrebalancé par le fait qu'en système proportionnel, le poids des partis est plus fort et que se pose le problème de la discipline des députés au Parlement.

Le scrutin proportionnel permettrait l'expression d'un avis plus nuancé. On n'est pas nécessairement attaché à voter pour un parti ou un autre, pour un pôle ou un autre. On peut émettre un vote plus subtil.

Contrairement au scrutin majoritaire, l'électeur ne saurait pas, lorsqu'il va voter, pour quel type de gouvernement il vote. Les alliances seraient le plus souvent décidées après l'échéance électorale en fonction de critères multiples, souvent décrits comme opaques.

La représentation proportionnelle imposerait plus régulièrement des gouvernements de coalition que les scrutins majoritaires. Un seul parti ou un seul pôle a rarement l'occasion de « faire ses preuves », de « montrer ses capacités ». En termes de politiques menées, l'alternance serait moins forte. Les continuités sont en général – et en principe – plus nombreuses que dans le cadre d'un scrutin majoritaire.

Ces propositions ou ces idées ont rencontré deux types de critiques.

Evoquons d'abord les critiques ou les nuances de nature « technique ». Les tendances générales, les avantages et les inconvénients parfois attribués ou prêtés aux modes de scrutin sont régulièrement nuancés voire même niés par d'autres réalités juridico-institutionnelles ou sociologiques.

Ainsi, quel que soit le système électoral considéré, la répartition géographique des suffrages est au moins aussi importante que le type de scrutin dans la dévolution des sièges. Les partis régionalistes qui ont parfois nettement moins de suffrages que certaines formations nationales s'en sortent avec une représentation parlementaire plus favorable. Cela est vrai dans des scrutins uninominaux à un tour. L'élection de 1997 au Canada en a fourni un exemple saisissant. Avec 18,9 % les conservateurs ont décroché vingt sièges alors qu'avec un peu plus de 10 %, le Bloc québécois en a remporté quarante-quatre. Mais on observe le même type de situation dans des scrutins proportionnels. Le scrutin espagnol du printemps 2000 l'illustre. Avec près de 6 % des voix, la liste Gauche Unies n'a remporté que huit sièges pour sept au parti national basque (1,5 % des voix) et quinze à Convergence et Union (4,5 % des suffrages).

D'autres éléments peuvent être mis en avant. Ainsi en est-il du découpage des circonscriptions. La nature de la division en circonscriptions est très importante à un double point de vue. D'abord sous l'angle de l'égalité de la représentation. Très souvent, les circonscriptions urbaines ont été et sont sous-représentées par rapport aux circonscriptions rurales. Dès lors, un député des circonscriptions urbaines représentait ou représente beaucoup plus d'électeurs qu'un député d'une circonscription rurale. Aujourd'hui, ces disproportions ont fortement diminué mais il subsiste parfois des différences notables.

Par ailleurs, les découpages peuvent être réalisés pour amoindrir le potentiel électoral d'un ou plusieurs partis. Tel ou tel découpage pourra avoir des effets très différents sur le résultat des élections. Partant d'une connaissance fine de la géographie et de la sociologie électorales – notamment sur la base des scrutins précédents –, cette technique vise à amoindrir, voire annuler la force électorale d'un adversaire. On confine le maximum de voix de son concurrent dans une ou quelques circonscriptions. Il y a de la sorte beaucoup de « voix perdues ». Le « gerrymander », du nom du gouverneur Gerry du Massachusetts, expert en découpage en forme de « salamandre », avait, en 1812, débouché dans une élection sénatoriale à une situation où ses amis politiques avaient recueilli vingt-neuf sièges avec 50 164 suffrages pour onze à leurs adversaires qui avaient, eux, récolté 51 766 suffrages ¹².

Par ailleurs, certaines dimensions techniques peuvent amoindrir le caractère proportionnel ou majoritaire des modes de scrutin. La dimension proportionnelle est fréquemment moins importante lorsque les circonscriptions ont une magnitude peu importante ; en d'autres termes, quand le nombre d'élus par circonscription est relativement faible. Dès lors, au-delà de la qualification « majoritaire », « proportionnelle » ou « mixte » attachée à un système électoral, il reste encore à déchiffrer son contenu exact.

Certains inconvénients prêtés peuvent parfois être contournés par des solutions techniques. Dans les systèmes électoraux de type proportionnel, l'élus est considéré comme plus « généraliste », le rapport à l'électeur comme « moins fort ». Une des modalités parfois offertes pour atténuer ce problème est le panachage. En d'autres termes, permettre que les listes présentées aux citoyens ne soient pas « bloquées » et que le classement des candidats réalisé par les partis politiques puisse être modifié par l'acte électoral. La forme la plus répandue de panachage consiste à laisser l'opportunité aux électeurs de voter soit pour la case « tête de liste », auquel cas on accepte l'ordre de la liste, soit pour un ou plusieurs candidats (effectifs et/ou suppléants) de la même liste. Ce système est pratiqué en Belgique. Les électeurs ont la possibilité de voter pour un ou plusieurs candidats de la même liste. Si l'ordre de la liste est rarement modifié au niveau législatif, en revanche, c'est beaucoup plus souvent le cas à des échelles sub-nationales : notamment les élections régionales (surtout à Bruxelles) et encore plus lors des élections communales.

Nous avons déjà évoqué la possibilité d'instaurer des seuils pour décrocher les premiers sièges et ainsi limiter l'émiettement électoral et politique.

Enfin d'autres données de nature institutionnelle peuvent converger dans les effets prêtés à un mode de scrutin ou, au contraire, en tempérer ou annihiler les effets : les conditions de candidature, les lois sur les dépenses électorales ou encore le financement public des partis.

Il y a un deuxième ordre de critiques à la vision de Duverger et à ceux qui s'en inspirent : elles concernent l'ordonnement du raisonnement. En d'autres termes, elles mettent en cause la perspective institutionnaliste.

Est-ce le mode de scrutin qui façonne le système de partis ou les partis et les acteurs sociaux qui façonnent le système électoral et le type de scrutin ? Dans *partis politiques et réalités sociales* ¹³, Georges Lavau est sans doute un des premiers à avoir défendu vigoureusement une thèse opposée à celle de Duverger.

Pour lui, les systèmes de partis sont avant tout le résultat de la sociologie et de l'histoire. Et, face à ces facteurs explicatifs, le mode de scrutin représenterait une bien petite chose. Il n'y aurait pas d'effets mécaniques, automatiques ou mathématiques à un mode de scrutin. C'est une contrainte importante mais il y en a d'autres. De plus, la mise en place de tel ou tel type de scrutin correspondrait souvent à une réalité sociologique.

Cette approche permet de la sorte de comprendre pour quelles raisons, logiquement, un même mode de scrutin peut avoir des conséquences différentes dans des situations et des contextes distincts. Elle permet de saisir également que sous un même mode de scrutin, un système de partis peut évoluer sensiblement en fonction des mutations sociétales. Cette approche, qui emprunte beaucoup plus à la sociologie et à l'histoire qu'au droit et à la mathématique, a nourri le débat qui s'est poursuivi dans les années soixante et soixante-dix ¹⁴.

Depuis vingt ans, la discussion scientifique, mais surtout politique, sur les modes de scrutin a connu un regain d'intérêt et de passion. Plusieurs observations et mutations sont à l'origine de cet état de fait.

Des dispositions considérées comme immuables sont à l'heure actuelle en interrogation. Le bipartisme supposé idéal-typique de la Grande-Bretagne l'est moins qu'avant. Florence Faucher montre ainsi les termes prudents du débat en Grande-Bretagne sur le mode de scrutin et son hypothétique changement.

Des situations nouvelles ont aussi conduit à (re)considérer le rôle et l'influence du mode de scrutin dans la société. Tel est par exemple le cas pour l'élection directe des parlementaires européens depuis 1979. Originellement, une homogénéisation des systèmes électoraux était prévue ¹⁵. En pratique, comme le retrace Olivier Costa, cela n'a pas été le cas ; chaque pays choisissant son mode de scrutin pour l'organisation de l'élection européenne sur son territoire. Si dans le temps, une convergence s'est opérée vers un mode de représentation proportionnelle, l'exception britannique – scrutin uninominal à un tour – était notable et avait un impact important sur la composition du Parlement européen et des principaux groupes en son sein, le parti des socialistes européens (PSE) et le parti populaire européen (PPE) ¹⁶. Aujourd'hui, la situation s'est « normalisée » dès lors que le Royaume-Uni a opté pour un mode de scrutin proportionnel dans le cadre de circonscriptions régionales. Les premières conclusions que l'on peut tirer de l'élection de juin 1999 méritent *a posteriori* de nuancer les effets du mode de scrutin en Grande-Bretagne sur la composition du Parlement européen. C'est bien plutôt la considération et la représentation de l'élection européenne qui sont en cause dans le cas du Royaume-Uni ¹⁷.

Mais ce sont surtout des transformations politiques et électorales dans plusieurs pays qui sont la cause principale de réflexions et d'actions nouvelles sur les systèmes électoraux. La croissance de l'abstentionnisme mais plus encore une certaine forme de fragmentation politique ont ramené à l'avant-plan une délibération mettant aux prises les tenants de la *philosophie de la gouvernabilité* à ceux de la *philosophie de la représentation*, pour reprendre les termes de Daniel-Louis Seiler dans cet ouvrage.

En Europe, deux situations ont été l'objet de polémiques vives sur cette problématique. En Europe centrale et orientale d'abord, où la transition politique de régimes autoritaires vers des démocraties représentatives a nécessité l'adoption de

nouveaux systèmes électoraux. Comme le montre Jean-Michel De Waele, les choix opérés ont été ardues et dépendants des conditions politiques de la transition. Dans l'ensemble cependant, ce sont des systèmes proportionnels qui ont été retenus.

En Italie, la question du mode de scrutin s'est posée dans le cadre d'un véritable bouleversement politique au début des années quatre-vingt-dix, avec notamment l'implosion de la démocratie chrétienne italienne. En 1993, voulant mettre fin à un émiettement politique jugé trop important, les citoyens italiens ont majoritairement adopté un système mixte à dominante majoritaire, espérant de la sorte passer de la philosophie de la représentation à celle de la gouvernabilité. Alessandro Chiaramonte montre les limites de l'entreprise sinon son échec. Depuis les premières élections avec le nouveau mode de scrutin – 1994 –, aucun gouvernement n'a tenu plus que quelques mois que ce soit au centre-droite (1994-1996) ou au centre-gauche (1996-). Et il y a aujourd'hui plus de partis à la Chambre qu'il n'y en avait sous le système proportionnel. Le débat est toujours pendant mais l'échec des deux référendums en avril 1999 et en mai 2000 pour instaurer un scrutin uninominal atteste de la difficulté de conduire de nouveaux changements en la matière.

Une dernière situation a retenu notre attention et plusieurs développements dans ce livre ; celle de la Belgique. En 1899, la Belgique a adopté, la première, le scrutin proportionnel en remplacement d'un mode de scrutin majoritaire plurinominal peu adapté à l'avènement progressif du suffrage universel dont une première étape importante avait eu lieu en 1893. Jean Stengers montre combien ce choix ne fut pas simple. Mais il a sans aucun doute permis de faire vivre et évoluer la Belgique, petit pays aux clivages multiples et superposés¹⁸, de manière pacifique. Le texte de Paul Magnette témoigne de ce que le système électoral proportionnel a été un élément parmi d'autres de la démocratie consociative qui caractérise la Belgique au XX^e siècle, surtout après 1945.

Pourtant depuis plusieurs années, l'éventualité d'un changement de mode de scrutin est à l'agenda politique. Face à la fragmentation politique et au recul des deux familles dominantes – socialiste et démocrate chrétienne –, plusieurs protagonistes suggèrent de (re)venir à la philosophie de la gouvernabilité, en instaurant un scrutin de type majoritaire ou mixte. Dans les deux dernières contributions du livre, Pascal Delwit et Bernard Bléro s'attachent à brosser les termes du débat en présence, à isoler les implications éventuelles d'une modification du système électoral et à fixer les modalités juridiques d'un éventuel changement, à l'échelle de l'Etat fédéral ou de ses entités fédérées.

Notes

¹ Voir par exemple Alain GARRIGOU, *Le vote et la vertu : comment les Français sont devenus des électeurs*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1992.

² Yves SCHÉMEIL, *La science politique*, Bruxelles, Armand Colin, 1994, p. 50.

³ Daniel GAXIE, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien-Clé, 1993, p. 45.

⁴ Pierre MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien-Clé, 1994, p. 38.

⁵ Duverger parle à ce propos de « tendance naturelle » : « Dans le cas d'un tripartisme fonctionnant en régime majoritaire à un seul tour, les électeurs comprennent vite que leurs voix sont perdues s'ils continuent à les donner au troisième parti : d'où leur tendance naturelle à les reporter sur le moins mauvais de ses adversaires afin d'éviter le succès du pire ». Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Points-politique, 1981 (10^e édition), p. 291.

⁶ Jean-Marie COTTERET, Claude EMERI, *Les systèmes électoraux*, Paris, PUF, 1994, p. 47.

⁷ Pierre MARTIN, *op. cit.*, p. 64. Pierre Martin rappelle que la première introduction d'une technique de représentation proportionnelle a été réalisée au Danemark en 1855 pour l'élection d'une partie des membres du *Risgraas*.

⁸ Ferdinand HERMENS, *Democracy or anarchy? A study of proportional representation*, New York, Johnson reprint corporation, 1972 (2^e édition).

⁹ Maurice DUVERGER, *op. cit.*

¹⁰ Jean et Monica CHARLOT, « L'interaction des groupes politiques », in Madeleine GRAWITZ, Jean LECA, *Traité de science politique. volume 3. L'action politique*, Paris, PUF, 1985, p. 511.

¹¹ Jean-Marie COTTERET, Claude EMERI, *op. cit.*, p. 71.

¹² Dominique CHAGNOLLAUD, *Introduction à la politique*, Paris, Seuil-essai, 1996, p. 32.

¹³ Georges LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales : contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Paris, Hachette, 1974 (2^e édition).

¹⁴ Voir par exemple Douglas RAE, *The Political consequences of electoral laws*, New Haven, Yale University press, 1967 ou, plus récemment, Arend LUPHART, Don AITKIN (ed.), *Electoral systems and party systems : a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford university Press, 1994.

¹⁵ *Traité instituant les Communautés européennes. Traités portant révision de ces traités, Actes relatifs à l'adhésion*, Bruxelles, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1978, p. 333.

¹⁶ Voir Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, « Les fédérations européennes de partis : un enjeu pour le Parlement européen », in Thun CAO-HUY, Alain FENET, *La coexistence, enjeu européen*, Paris, PUF, 1998, pp. 71-91 et « Un Parlement sans électeurs : la nationalisation des scrutins européens », in Mario TELÒ, Paul MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Editions Complexe, 1998, pp. 211-235.

¹⁷ Ainsi, par exemple, seul un électeur sur quatre a pris part au scrutin de juin 1999 en Grande-Bretagne.

¹⁸ Voir à ce sujet Xavier MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, Editions du CRISP, 1997 (3^e édition) et Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999.

PREMIÈRE PARTIE

Le mode de scrutin fait-il l'élection ?

Daniel-Louis SEILER

« *Die Welt ist alles, was der Fall ist* »

L. J. WITTGENSTEIN, *Tractatus Logico-philosophicus* *

Dès l'origine et même avant, la science politique est en proie à la tentation et à une double tentation de la normativité. En effet, notre infortunée discipline se trouve soumise à la tentation à la fois par la nature du champ d'investigation qu'elle s'est assignée et en tant que science.

Science du politique, du pouvoir politique, la science politique s'attache à décrire, à répertoire, à classer et à comprendre les ressorts cachés mais aussi les tours et les détours de l'action politique ; c'est-à-dire à s'intéresser à la politique entendue dans son acceptation de sens commun. En principe, le politiste est guidé dans sa démarche par la volonté de savoir et si la passion l'anime dans cette tâche — ce qu'il faut lui souhaiter — il ne peut s'agir que de la *libido scientiae*. A cet égard, les qualités qui lui sont nécessaires, pour mener sa tâche à bien — capacité d'empathie, esprit critique, relativisme idéologique, scepticisme sinon cynisme à l'égard des normes et valeurs politiques, en bref tout ce qui peut lui conférer cet indispensable « regard éloigné » — se révèlent rigoureusement inverses de celles que le peuple est en droit d'attendre des hommes politiques. Sauf à sombrer dans la schizophrénie, le bon politiste fait un fort mauvais politicien et réciproquement. Cependant, l'un et l'autre communient dans un même sentiment, l'un comme acteur sinon comme « gladiateur », l'autre comme spectateur désengagé voire comme *aficionado*. Las ! A côtoyer les grands prédateurs ou les fauves politiques qui constituent souvent son objet de recherche, le politiste ne manque pas d'en subir la fascination : mais là où on imagine mal le zoologiste devenir dompteur, l'infortuné politiste résiste difficilement au supplice de Tantale et il advient face à l'offre politique ou médiatique qu'il se prenne pour le conseiller du prince. C'est le « syndrome Machiavel ». Or, si ce dernier compte désormais de concert avec La Boétie, Hobbes et Montesquieu au nombre des pères fondateurs de l'esprit politologique et si sa marque est gravée dans l'histoire de la pensée occidentale, ce n'est certes pas en tant que chancelier de la République de Florence ou conseiller du prince mais bien par ses éminentes qualités d'analyste lucide. « En conséquence », comme l'écrit Philippe Braud, « la science politique tend à périmer les discours lyrico-moralistes de toutes sortes, qui

fonctionnent à l'injonction normative, au profit d'une analyse qui se contente de donner à voir, assurant ainsi une forme supérieure de respect des personnes. Pour leur permettre de mieux disposer d'elles-mêmes et choisir plus consciemment leurs combats »¹...

Si la science politique partage avec la science économique le privilège de se voir soumise à la *concupiscencia dominandi*, la seconde tentation est très largement répandue pour s'étendre à l'ensemble des sciences de l'homme et de la société. Du « psy » tenté de faire fi des valeurs et convictions de ses patients au sociologue réformateur, toutes sont frappées même si tous les spécialistes des sciences sociales ne succombent pas au piège fondamental de confondre jugements de valeurs et jugements de fait et, partant, de transformer leurs normes éthiques ou idéologiques en lois scientifiques. Cette fâcheuse tentation procède du statut épistémologique ambigu qui affecte les sciences sociales : elles constituent des sciences dans toute l'acceptation du terme mais, cela étant, elles n'en demeurent pas moins des sciences de l'imprécis². C'est-à-dire que si la science politique peut « prétendre à la description intelligible des institutions et de la vie politique, [si] elle peut tenter d'en expliquer l'existence en repérant les régularités, elle peut même avoir l'audace de proposer des schémas généraux de lecture de la réalité politique. Mais la porte de l'avenir lui reste fermée »³. Las ! Cédant à la joyeuse ivresse des commencements et soucieux d'asseoir solidement la jeune science politique sur un socle positif sinon positiviste, Maurice Duverger tenta de formuler la relation pouvant exister entre modes de scrutins, d'une part, et systèmes de partis, de l'autre, en termes de lois scientifiques tendanciennes. L'objectif de Maurice Duverger n'était ni politique ni idéologique mais scientifique. Toutefois en alignant le modèle des sciences sociales sur celles des sciences de la nature et dès l'instant où il pense avoir *expliqué* et non *compris* un phénomène politique, où il croit en avoir maîtrisé les lois, le politiste risque de s'engager sur la pente qui mène ses collègues des sciences de la nature à glisser de la connaissance des lois naturelles vers la technologie. Ainsi la familiarité de nombre de politistes, italiens par exemple, avec l'œuvre de Duverger, les conduit à céder au mirage de l'ingénierie politique et à trahir de la sorte la vision scientifique de leur maître même si ce dernier a semblé parfois, au fil d'écrits polémiques, vouloir leur donner quelques gages⁴. Par la précision du cadre donné à ses « trois lois sociologiques » et grâce à la façon limpide dont il les énonça, le grand politiste français érigea le domaine des modes de scrutin au rang d'objet principal de la tentation pour les politistes de se muer en ingénieurs politiques. Se poser en égal du scientifique qui entend connaître les lois de la matière et, partant, pense agir sur elle, conduit le politiste à céder à la *concupiscencia dominandi* en même temps qu'il succombe au péché d'orgueil. Mieux vaut suivre le conseil de François Borella et « revenir à une connaissance politique moins orgueilleuse d'elle-même et plus fidèle à son objet. Car, écrivait Montaigne, « J'ay peur que nous ayons les yeux plus grands que le ventre, et plus de curiosité que nous n'avons de capacité » (*Essais*, I, chapitre XXI). [...] Non, la connaissance politique ne peut avoir comme objectif de prédire et de dominer les comportements politiques car elle se substituera à son objet, ou du moins en aurait l'illusion »⁵.

Or, selon nous, la connaissance — au sens wébérien du terme — des modes de scrutin, des rapports qui les unissent aux systèmes de partis et, de là, au contexte social dans lequel baignent les uns et les autres doit incliner les politistes à faire montre de modestie. Nous présenterons d'abord les « lois » sociologiques de Duverger et leur critique pour, dans un second temps, nous interroger sur les modes de scrutin comme produits socio-politiques.

1. Les trois lois sociologiques fondamentales de Duverger

Le domaine des modes de scrutin apparaît comme le seul où les politistes se croient capables de disputer aux juristes le monopole de l'expertise politique et, partant, de se lancer à corps perdu, mais certes pas à fonds perdus, dans la contestable aventure de l'ingénierie politique. Cette occasion ne se présente pas à eux de manière permanente, elle accompagne les crises politiques majeures et les périodes de révolution lorsque s'impose la fallacieuse opinion que les partis comme les institutions sont responsables de tout ce qui va mal et qu'il suffit d'en changer pour que revienne le temps des lendemains qui chantent. Comme en démocratie représentative, il est plus facile de changer la Constitution que les partis politiques et que, par ailleurs, ces derniers servent souvent de bouc émissaires pour tout ce qui va mal dans la société, agir sur les modes de scrutin fournit opportunément les moyens de les réformer.

Ce phénomène est historiquement articulé en deux séquences. Le plus ancien et donc le plus archaïque des modes de scrutin fut le système majoritaire, uni- ou plurinominal, à un ou plusieurs tours ou degrés. Il correspondait à la logique oligarchique des assemblées primaires de notables où la question posée était de déléguer l'un ou plusieurs d'entre eux afin de les représenter soit directement au Parlement soit à une assemblée de délégués à laquelle cette tâche avait été confiée. Il semble désormais acquis que les procédures en vigueur dans l'Eglise et singulièrement au sein des grands ordres religieux servirent de modèles aux assemblées séculières ⁶. La première crise découla de l'inadéquation d'un mode de représentation conçu pour le très petit nombre face au déferlement des masses électorales dues à l'extension du droit de vote à des couches de la population jusque-là exclues du jeu politique. Il s'ensuivit l'apparition d'un vote d'opinion s'incarnant dans des partis politiques. Face à cette situation nouvelle et aux inégalités ainsi qu'aux absurdités qu'elle entraînait dans la représentation, philosophes et mathématiciens s'ingénierent à la suite de John Stuart Mill à proposer de nouveaux modes de scrutin. « L'idée de représentation proportionnelle est la fille des partis et de la statistique, son développement s'inscrit dans celui de la croyance en la capacité de la science à rationaliser la politique. Les premiers systèmes proportionnels ont été proposés par des mathématiciens et portent souvent le nom de leur acteur... » ⁷. En ce temps-là la science politique entamait à peine sa gestation dans les limbes du savoir, le terrain de la réforme électorale était occupé par ces derniers et non par les juristes animés de bons sentiments et forts d'un scientisme à toute épreuve, ils traitèrent le sujet comme un exercice intellectuel abstrait et la plupart de leurs trouvailles encombrant aujourd'hui le musée imaginaire du concours Lépine. En définitive, les mathématiciens proposent et les partis politiques disposent. On ne s'étonnera donc

pas de constater que le système qui connut la plus grande faveur et servit de modèle à toutes les formes de représentation proportionnelle — sauf le système de Hare et ses dérivés ⁸ —, le système D'Hondt, résulta d'une commande gouvernementale à un savant proche du parti au pouvoir. Ainsi sauf dans les pays anglo-saxons et, par intermittence, en France, la démocratisation du gouvernement représentatif se traduisit par l'adoption de la représentation proportionnelle. La Nouvelle-Zélande apparaît ainsi comme la manifestation tardive du phénomène car il lui fallut un siècle de démocratie pour adopter la représentation proportionnelle.

La seconde séquence qui se traduit par une remise en cause de la représentation proportionnelle correspond à la crise du parlementarisme qui se réduit, le plus souvent, à une dénonciation qui du « régime des partis » (de Gaulle), qui du *Parteienstaat* (les Allemands sous la République de Weimar), qui de la *partitocrazia* (1^{re} République italienne) ou de la « partocratie » (en Belgique aujourd'hui). C'est dans cette ligne de pensée que s'inscrit la démarche de Maurice Duverger qui prend position et fonde l'analyse politologique des effets des modes de scrutin dès la libération mais contrairement à l'opinion reçue en France, il n'en est pas le père. Rendons à César ce qui est à César ; la dénonciation des effets pervers de la représentation proportionnelle sur l'instabilité gouvernementale et la volatilité fut le fait d'un politiste allemand antinazi, exilé aux Etats-Unis, Ferdinand Hermens : il incrimina le rôle joué par la représentation proportionnelle sous la République de Weimar, qui favorisa la venue au pouvoir des nazis. Erudit et cultivé, Hermens considérait, au vu des faits, que ce mode de scrutin convenait aux petits pays — Belgique, Suisse — mais pas aux grands chez qui il engendre l'anarchie, et de louer la sagesse des Britanniques ⁹.

Trois lois tendanciennes

Sur la piste dégagée, déblayée et balisée par Ferdinand Hermens, Maurice Duverger va établir trois lois qui expliquent la relation unissant les modes de scrutin aux systèmes de partis et pour « sociologiques » ou « tendanciennes » qu'elles fussent, elles posaient les fondements d'une ingénierie des systèmes de partis à partir des techniques électorales ¹⁰. Les prétentions affirmées par l'auteur des *Partis politiques* furent, dès l'origine, battues en brèche par Georges Lavau et critiquées par de nombreux politistes étrangers comme Stein Rokkan, Hans Daalder ou Giovanni Sartori. Mais, preuve qu'elles traduisent une aspiration profonde de l'esprit humain, elles ne cessèrent depuis d'alimenter le débat ¹¹.

Dans son analyse passablement franco-centrée et, l'un n'exclut pas l'autre, très admirative du Royaume-Uni, Duverger retint trois modes de scrutin : la représentation proportionnelle, le scrutin majoritaire à deux tours et le scrutin majoritaire à un tour. La « représentation proportionnelle tend à la formation de partis multiples et indépendants ». A cette première loi et face aux critiques, le grand politiste français consentit à mettre un bémol : il s'agit de la proportionnelle intégrale avec liste bloquée dans une circonscription nationale. Toute atténuation de ce système entraîne de semblables atténuations quant à son effet sur les partis politiques. En second lieu, « le scrutin majoritaire à deux tours tend à la formation de partis multiples et dépendants. Au premier tour l'électeur choisit, au second il élimine, chaque parti peut ainsi affirmer sa présence au premier pour, au second, la négocier

dans le cadre d'accords de désistement. Système qui conduit, en définitive au multipartisme assorti d'un dualisme des tendances — III^e République et Allemagne impériale — ou à celui de coalitions préélectorales comme sous la V^e République. Enfin et en dernier lieu, « le scrutin majoritaire à un seul tour tend au dualisme des partis » et de donner l'exemple des pays anglo-saxons ¹². Maurice Duverger s'empresse d'emblée de considérer qu'il s'agit de « lois tendanciennes » c'est-à-dire fondées sur un déterminisme de type statistique et non du déterminisme mécanique qui prévaut dans les sciences de la nature ¹³. Cette atténuation a été négligée par les tenants de l'ingénierie politique, pourtant Duverger déclarait sans équivoque que les causes de l'émergence des partis étaient sociales, les modes de scrutin agissant tantôt comme un frein, dans le cas du système majoritaire, tantôt comme un accélérateur, en ce qui concerne la représentation proportionnelle.

2. La critique du modèle de Duverger

Georges Lavau mit en lumière les trop nombreuses exceptions aux lois de Duverger et renversa la problématique de ce dernier en insistant sur l'impact décisif des facteurs sociaux, historiques et géographiques. Les critiques nombreuses, qui furent formulées ensuite, portent tantôt sur le premier aspect tantôt sur le second. Ainsi Stein Rokkan montra, avec le *brio* qui lui était coutumier, que les partis politiques en place choisissaient et même commandaient l'invention de modes de scrutin les favorisant ¹⁴. En ce qui concerne l'influence spécifique des modes de scrutin, c'est la philippique de Duverger quant aux effets dévastateurs que la représentation proportionnelle entraînerait sur la stabilité gouvernementale qui fut stigmatisée par les politistes anglo-saxons, alors que, malgré la démonstration de Lavau, le rôle du scrutin majoritaire (troisième loi) ne se vit que fort peu discuté.

Sans aller jusqu'à l'ironie de Douglas Rae qui n'hésitait pas à écrire que « *it is clearly silly to conclude that proportional representation causes the multiplication of parties* », la grande majorité des spécialistes internationaux partage le point de vue soutenu par Giovanni Sartori. Pour ce dernier, qui réfute aussi bien Hermens que Duverger, pour qui la représentation proportionnelle exerce certains effets sur le système politique et singulièrement à travers le nombre des partis, si on « s'intéresse au faire des systèmes électoraux, il faut alors étudier les systèmes majoritaires » ¹⁵. Selon Sartori « *The plain fact is that proportional representation does nothing : it is a feeble electoral system. [...] The point is not, therefore, that proportional representation multiplies the parties ; it is that it does nothing to prevent the fragmentation of a party system. Better said, proportional representation has, by itself, no impact, aside from the effect of removing a previous impediment (...). And the real issue is under what condition even a majority system is unable to reduce or to limit the multiplication of parties* » ¹⁶. On peut, à cet égard, relever deux conditions : l'entrecroisement de plusieurs clivages, d'une part, et, de l'autre, le fait qu'un petit parti dispose d'au moins un bastion régional. Dans l'un des cas, point n'est besoin d'évoquer le Canada comme le fit, *in illo tempore*, Georges Lavau. Il suffit de se pencher sur le pays du *two-party-system*, le Royaume-Uni pour découvrir avec horreur ou enchantement que l'Ecosse et le Pays de Galles — et bien sûr l'Irlande du Nord — possèdent un système multipartite et que le jeu du scrutin a transformé ces

trois régions en *Tang free zone* en éliminant l'un des deux grands partis, les conservateurs. Dans l'autre cas, le système de référence, promu au rang d'idéal type, nous fournit également un exemple : contrairement à ce qu'écrivit Maurice Duverger, le parti libéral britannique ne disparut jamais de la scène parlementaire. En effet, même aux heures les plus sombres de son histoire, quand Sir Winston Churchill les brocardait en racontant que l'ensemble des députés libéraux pouvait tenir dans le même taxi, quelques villages d'irréductibles celtes s'entêtèrent, *perinde ac cadaver*, à envoyer des députés Whigs les représenter à Westminster. Cependant, dès les années soixante, cette poignée d'élus vit ses effectifs gonfler jusqu'à dépasser la quarantaine de députés en 1997. Souvent les deux critères s'additionnent comme c'est le cas de la Belgique — premier Etat souverain à délaisser le scrutin majoritaire pour la représentation proportionnelle — ou des Pays-Bas qui lui emboîtèrent le pas sur cette voie. La polarisation que le suffrage universel, même limité, introduisit lors des élections belges de 1894, entre une Flandre massivement catholique et une Wallonie industrielle rouge ne manqua pas d'inquiéter des élites bourgeoises instruites de l'exemple irlandais dont l'identité crevait la carte électorale. Le même souci d'éviter une situation irlandaise prévalut aux Pays-Bas en 1917 où, dans la foulée de la *Groote Pacificatie*, il s'agissait de gommer quelque peu la spécificité catholique du Brabant septentrional et du Limbourg en assurant une représentativité des minorités sur l'ensemble du territoire.

En définitive, on retiendra de ce long débat le bilan qu'établit Pierre Martin :

« — Les modes de scrutin sont autant le produit des systèmes politiques que l'inverse.

— Les positions des partis politiques concernant les modes de scrutin sont essentiellement fonction de leurs propres intérêts électoraux.

— Le choix d'un mode de scrutin est généralement le résultat d'une entente entre les principales forces politiques.

— Les changements de modes de scrutin interviennent presque toujours à l'occasion de crises politiques qui entraînent des bouleversements dont ils ne sont que l'un des aspects »¹⁷.

Ce bilan très objectif ne nous fournit pas de schéma interprétatif nous permettant de comprendre aussi bien la concordance relative mais réelle qui existe entre, d'une part, multipartisme et proportionnelle et, de l'autre, entre bipartisme et scrutin majoritaire que le fait que des systèmes multipartites, comme l'Italie par exemple, s'entêtent à voir dans les systèmes majoritaires le remède à leurs maux politiques.

3. « L'élection fait le mode de scrutin »

La vision des politistes qui, depuis Ferdinand Hermens, adoptèrent un point de vue normatif en matière de mode de scrutin était obscurcie par un filtre idéologique. On peut en dire autant de ceux qui prolongèrent le positivisme juridique sur le terrain politique et entendaient fonder la norme sur des lois scientifiques. Les uns comme les autres communient d'ailleurs dans la même idéologie. En définitive, le choix d'un mode de scrutin traduit une philosophie politique dont les chances de réussite concrète correspondent à une culture de la démocratie.

A. Une idéologie

Jusqu'à la diffusion des thèses de Lijphart sur la démocratie consociative, l'écrasante majorité des politistes qui traitaient non seulement des modes de scrutin mais encore des régimes politiques en général partageaient une même croyance dans le fait que le modèle de Westminster et les institutions britanniques constituaient la plus fidèle incarnation de la démocratie ; par conséquent, plus un régime national se rapprochait de celui régnant outre-Manche, plus il était démocratique¹⁸. Deux facteurs contribuèrent à accréditer cette vision préanalytique, véritable prénotation qui s'établit dans l'esprit des politistes et des publicistes des années cinquante et soixante : l'ethnocentrisme des politistes anglo-saxons, d'une part, et le traumatisme post-fasciste, augmenté des crises endémiques qui secouèrent la IV^e République et qui se perpétuèrent en Italie, d'autre part.

Comme le constate Hans Daadler, « *both English and American literature seem to be based often on the a priori notion that the political universe is by nature dualistic, so that two-party systems are the self evident political norm* »¹⁹. Ce faisant, ces derniers pourraient faire valoir bien des circonstances atténuantes, s'ils avaient quelque conscience de leur erreur méthodologique. D'abord parce que les deux grands régimes représentatifs anglo-saxons font montre d'une continuité évidente depuis 1689 pour l'un, 1788 — et même avant pour l'autre —, en dépit même d'une guerre civile pour le second. Une telle stabilité affecte l'Etat de droit et le gouvernement représentatif pour la Grande-Bretagne, auquel s'ajoute un accès au vote plus large qu'ailleurs dans le cas des Etats-Unis. Elle contraste dramatiquement tant avec l'instabilité constitutionnelle entrecoupée d'épisodes dictatoriaux (1800-1815 et 1851-1870) qui règne en France qu'avec le maintien de l'absolutisme monarchique dans les empires centraux et orientaux. Ensuite, les sciences sociales qui naissaient dans l'Europe des Lumières s'accordèrent dans la louange du régime anglais dont la référence toute moderne tendit à se substituer à Athènes, la référence antique dans une nouvelle querelle des anciens et des modernes. Ainsi Blackstone se fit l'apologue aussi enthousiaste que critique du modèle de Westminster qui trouva en Montesquieu un admirateur plus réaliste et talentueux avant de se voir confronté à son avantage aux désordres de la Révolution française par Burke. L'épreuve des faits donna raison au grand Whig contre Tom Paine son contradicteur républicain : l'obsession géométrique et universaliste des constituants français les conduisit à pousser leur pays dans l'instabilité sinon dans le chaos institutionnel. Qui plus est, Louis XVIII aidant, la quête géométrique de l'originalité des constituants français rendit les armes devant l'efficacité du régime de Westminster qu'ils contribuèrent à universaliser dès la Restauration et 1830 consacra son statut de modèle tant à Paris qu'à Bruxelles, Turin, Athènes ou Varsovie. 1848, 1918 ou 1945 confirmèrent ce statut dont le bonapartisme, les ligues factieuses puis les totalitarismes noirs, bruns ou rouges constituèrent l'alternative repulsive. Une analyse comparative limitée aux pays anglo-saxons et à quelques grands Etats européens ne pouvait enfin que convaincre les politistes américains du caractère évident du *two-party-system* et conforter leur croyance dans le dualisme naturel des oppositions politiques²⁰. Là encore le génie métaphysique qui anime, depuis 1790, la classe politique vint apporter

de l'eau au moulin dualiste avec l'invention de la dichotomie droite/gauche dont l'ambiguïté sémantique n'empêcha point le succès mondial, bien au contraire.

Le dogme qui érige le modèle de Westminster avec son régime de cabinet et le *two-party-system* au rang de meilleure incarnation possible de l'idéal démocratique pêche par un double paradoxe. En premier lieu, Montesquieu qui fit l'éloge le plus convaincant des institutions anglaises voyait en celles-ci la forme concrète la plus achevée du gouvernement modéré de type *monarchique* et certes pas d'une démocratie dont il faisait l'apanage de petites républiques égalitaires et aux mœurs frugales. De même ceux qui, des Etats généraux de 1789 à la Monarchie de juillet, se firent les propagandistes zélés de l'adoption du régime anglais — Mirabeau ou les monarchiens (appelés aussi « anglomanes ») Barnave et Mounier, plus tard M^{me} de Staël et Benjamin Constant, plus tard encore Guizot — étaient tous des libéraux, mais des libéraux élitistes, méfiants envers le petit peuple et hostiles à la démocratie. Pour ces derniers, le gouvernement représentatif et censitaire, équidistant de l'absolutisme comme de la démocratie, également liberticides, c'est cet idéal, couronné par le succès économique, qu'incarne la Grande-Bretagne de Pitt jr, Earl Grey ou Sir Robert Peel. En second lieu, ce régime que les anciens auraient, sans l'ombre d'une hésitation, qualifié du nom d'oligarchie tarda pour le moins à se démocratiser : 1918. Si ses épigones les plus triomphalement bourgeois, comme la Belgique ou l'Italie, lui emboîtèrent le pas à ce moment-là, d'autres pays ne l'avaient pas attendue, loin s'en faut. Le suffrage universel masculin fut pratiqué dans des formes restrictives par les Etats-Unis et la France monarchique de 1789, puis, plus largement par la France de la Révolution, la Norvège et la Suisse. On vit même des monarchies autoritaires comme l'Allemagne impériale exploiter les ressources tribunitiennes du « *one man, one vote* ».

Pionnière de l'Etat de droit et du parlementarisme la Grande-Bretagne ne fut jamais, contrairement à sa cadette américaine, un modèle de précocité démocratique mais il n'en demeure pas moins que l'une comme l'autre témoignèrent d'une indifférence totale à l'encontre de la séduction des totalitarismes pour assurer la victoire des démocraties contre les puissances de l'axe. Si après la libération les Etats-Unis fascinent les foules européennes, c'est la Grande-Bretagne qui l'emporte aux yeux des politiques et des politologues non communistes. Tant son indifférence aux idéologies fascistes et autoritaires que son irréfragable résistance aux puissances de l'axe justifie son aura auprès des élites continentales dont elle accueillit d'ailleurs bien des représentants durant les heures sombres de l'Occupation ²¹. Il est vrai que le présidentielisme américain et le dualisme démocrates/républicains aux apparences de Dupont et Dupond paraissaient par trop exotiques aux yeux d'une Europe profondément divisée par des querelles idéologiques de toutes natures. Cependant là où le *two-party-system* — commun à l'Angleterre et aux Etats-Unis — devait être atteint au moyen de regroupements de partis aux yeux des politiques, c'est le mode de scrutin qui retint l'attention des juristes et des politistes mais leur intérêt se trouva largement partagé. « Pendant la guerre », écrit Wilfried Beerten, « les Belges réfugiés à Londres devinrent partisans du remplacement de notre système électoral à la proportionnelle par le système majoritaire uninominal anglais » ²².

Ce type d'opinion se trouva encouragé et propagé par la publication aux Etats-Unis de l'ouvrage de Ferdinand Hermens qui, avec Carl Friedrich et Sigmund Neumann, fut l'un des grands universitaires allemands que l'avènement du nazisme exila aux Etats-Unis, contribuant à assurer l'hégémonie de la science politique américaine. Dans son livre qui tient autant de la politologie que du brûlot, l'auteur mettait l'accent sur l'instabilité gouvernementale chronique de la République de Weimar qui, provoquée par la prolifération des partis, — entre autres extrémistes — au *Reichtag*, facilita l'ascension du nazisme. Selon Hermens, il faut attribuer la cause de ce multipartisme extrême à l'introduction de la représentation proportionnelle en Allemagne. Le référentiel de Hermens est le Parlement britannique où, en dépit de quelques perturbations, la tendance au multipartisme engendrée par l'introduction du suffrage universel en 1918, se vit bridée sous l'action du scrutin uninominal majoritaire, alors qu'elle explosait au Parlement de Berlin génératrice d'une anarchie, mortelle pour la démocratie. Le système proportionnel, pensé et voulu par les démocrates comme représentant plus adéquatement l'opinion dans sa diversité, avait fini par plomber la démocratie : en définitive, trop de démocratie tue la démocratie.

Chez Maurice Duverger, la défense et l'illustration du modèle de Westminster sont plus clairement affirmées que chez son aîné allemand ; on peut penser que sa bonne connaissance des régimes politiques étrangers ainsi que son intérêt pour la méthode comparative nourrissent ses conceptions. En fait, seule la lecture de son essai sur le centrisme français nous dévoile les conceptions pré-analytiques de son auteur ²³. En effet, pour le fondateur de sciences-po Bordeaux, l'instabilité mais surtout l'immobilisme générateur de crises naissent du gouvernement du centre. Or la France de 1789 à 1958 « a connu des gouvernements de gauche pendant une dizaine d'années et des gouvernements de droite pendant une vingtaine d'années. Le reste du temps — soit plus de 80 % — elle a été soumise à des gouvernements centristes » ²⁴. Dissociés des « extrémistes » de leurs camps respectifs, centre-gauche et centre-droit « disposent d'une « alliance de revers » que les extrémistes n'ont point » ²⁵. L'alliance régulière des modérés et des extrémistes, à l'intérieur de chaque tendance — droite et gauche —, ne se rencontre vraiment que dans les pays à bipartisme. Ailleurs, « en Scandinavie, aux Pays-Bas, dans l'Allemagne de Weimar, on voit se former plus ou moins souvent une conjonction des centres » ²⁶. En définitive, ce qui importe n'est pas tant le mode de scrutin majoritaire que le bipartisme, seule expression possible de la fameuse « tendance naturelle au dualisme des oppositions politiques ». A cet égard, le mode de scrutin relève de l'ordre des moyens et non des fins.

Peu importe pourrait répondre Duverger que le système majoritaire engendre le multipartisme au Canada, sept partis ont, d'ailleurs, depuis les années soixante des sièges à Westminster. Ce qui compte c'est l'existence, tant au Canada qu'en Grande-Bretagne et on pourrait ajouter en Suède, en Espagne et au Portugal, des partis à vocation majoritaire dont la tâche s'avère considérablement facilitée par les systèmes électoraux majoritaires ou à biais majoritaires ²⁷. « En définitive, au-delà des intérêts électoralistes à courte vue de l'un ou l'autre parti qui pèsent sur le choix d'un mode de scrutin, l'inscription de celui-ci dans la durée traduit l'option beaucoup plus fondamentale d'une philosophie du gouvernement ».

B. Deux philosophies de la gouvernance politique

Procédures d'esprit aristocratique visant à la désignation des supérieurs des ordres religieux d'abord, de délégués ensuite de mandataires politiques au sein de collèges électoraux notabiliaires et, partant, restreints, les modes de scrutin changèrent de nature avec l'avènement de la *mass politics* et des partis politiques. La fonction politique qu'ils exercent et les logiques auxquelles ils obéissent se sont pareillement modifiées.

Afin de comprendre les options fondamentales qui orientent le choix d'un mode de scrutin plutôt que d'un autre, on ne peut les isoler des valeurs, des normes et des autres institutions de la société politique. Pour ce faire, l'observateur bénéficie pour l'Europe occidentale de ces deux véritables cas limites que constituent la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Dans le premier le « *first past the post* » exerce ses effets de longue date et, dès lors, incarne une situation « chimiquement pure » pour l'observation du système majoritaire. De même, le second cas illustre de manière idéale-typique l'action de la proportionnelle, la plus achevée car la répartition des sièges s'effectue dans le cadre national. Toutes les autres situations nationales se situent entre ces deux occurrences emblématiques qui forment ainsi les deux extrêmes d'un même continuum ; la variété des cas intermédiaires représentent autant de potions dosant, de manières différentes, nos deux produits idéal-typiques que nous intitulerons « philosophie de la gouvernance ».

Les scrutins les plus inégalitaires aux élections britanniques ²⁸

<i>Années électorales</i>	<i>% des votes</i>	<i>% des sièges</i>	<i>Parti bénéficiaire</i>
1951	48	51,4	conservateurs (arrivés deuxièmes)
1924	48	68	conservateurs
1997	44,4	63,5	travailleurs
1983	42,4	61	conservateurs
1931	67	85	conservateurs
1992	38,5	56	conservateurs
1918	39,6	54	conservateurs
1935	54	70	conservateurs
1987	42	57,8	conservateurs
1945	48	61,4	travailleurs
1974 (oct.)	39,2	50,2	travailleurs
1992	41,8	51,6	conservateurs
1966	48	57,8	travailleurs

Une analyse, même rapide, de l'histoire électorale du Royaume-Uni peut faire songer à bien des concepts mais certes pas à celui de représentation de la majorité. Ainsi Lady Thatcher et son pâle successeur purent gouverner le pays au gré de leurs convictions durant dix-huit ans alors que près de six sujets de sa gracieuse Majesté sur dix marquèrent leur opposition à la politique *torie* en apportant leurs suffrages à l'opposition qui dut à ses divisions de ne pas gouverner le pays. C'est dire que

l'expression « scrutin majoritaire » semble peu appropriée et bien des spécialistes anglo-saxons, comme Vernon Bogdanor, lui préfèrent celle de *plurality-systems*²⁹. Un observateur, peu au fait des arcanes de la politique — le Persan de Montesquieu — venant de Sirius, pourrait le qualifier de « scrutins minoritaires » et s'interroger sur la pertinence d'un tel mode de scrutin dans un régime *représentatif*.

Mais est-ce là l'ambition des systèmes majoritaires ? De fait, ces derniers servent à créer des majorités parlementaires là où, le cas échéant, n'existent que des minorités. Ce faisant ils assurent le gouvernement d'un parti fût-ce au prix de la représentativité, fût-ce au prix de distorsions parfois graves entre le parlement et l'état de l'opinion, fût-ce même en donnant le pouvoir à un parti qui ne dispose même pas d'une majorité relative. Qu'ils soient à un ou deux tours, la fonction des scrutins majoritaires n'est pas d'assurer une représentation de l'électorat mais de donner la majorité à un parti. Il est intéressant de constater que, dans les pays qui vivent sous l'égide de ce mode de scrutin, s'il advient qu'aucune majorité parlementaire ne se dégage, la logique du système impose le gouvernement minoritaire du parti arrivé en tête. Car c'est bel et bien d'une *logique* qu'il s'agit, sinon d'une culture qu'on peut qualifier de *philosophie de la gouvernabilité* : sa prégnance dans l'opinion, les médias et la classe politique est telle que ce sont les règles du jeu — dont le mode de scrutin — qui sont légitimes, non leur caractère plus ou moins démocratique : l'attachement au mode de scrutin s'avère de même nature que celui dont bénéficie la Couronne.

Cependant, l'ensemble du dispositif ne fonctionne à la satisfaction générale que parce que le spectre politique se révèle bipolaire ou, pour reprendre les termes de Duverger, dualiste. « Ce n'est pas le scrutin majoritaire à un tour qui engendre le bipartisme mais le bipartisme qui assure le fonctionnement harmonieux du scrutin majoritaire ». Plus exactement, ce dernier permet d'éviter les dissidences et les fractionnements en contraignant les deux camps à se rassembler. « On voit qu'en définitive ce système majoritaire à un tour, qui semble déformer la représentation, si l'on regarde seulement les résultats d'une seule élection, tend à exprimer plus exactement ses arêtes fondamentales, ses lignes de clivages essentielles »³⁰. Cela signifie également que si ces lignes de clivages ne sont pas superposables à une dimension unique, que si plus de deux pôles irréductibles s'opposent, les résultats électoraux resteront marqués par les aléas de la technique et le système deviendra plus instable qu'avec la représentation proportionnelle. Le législateur britannique a fort bien compris cette réalité, lui qui préféra y recourir pour faire élire le Stormont.

On peut aisément imaginer que, indépendante, l'Ecosse renoncerait au scrutin majoritaire, comme le fit la Belgique à la fin du XIX^e siècle ainsi que les différents pays qui lui emboîtèrent le pas. Ils partageraient la caractéristique de posséder des systèmes de partis multipolaires fondés sur l'entrecroisement de plusieurs clivages. Tant que le droit de vote demeurerait l'apanage du petit nombre, le scrutin majoritaire exerçait son office. Dès que le suffrage universel substitua la complexité et l'hétérogénéité des populations à la simplicité d'épure qui caractérise l'opinion dans les oligarchies, le système s'emballa et on vit alterner chambres introuvables et assemblées ingouvernables. « Ce n'est donc pas la représentation proportionnelle qui engendre le multipartisme mais le multipartisme qui impose l'adoption de celle-ci ».

La fonction assurée par cette dernière n'est pas de dégager une majorité parlementaire envers et contre tout mais de réaliser le meilleur instantané possible de l'électorat et quand une majorité s'affirme, c'est qu'elle existe dans l'opinion. Le plus souvent — sans quoi le scrutin majoritaire aurait été maintenu — aucun parti ne possède de majorité et le gouvernement, réellement majoritaire, repose sur une coalition issue de négociations entre les forces représentées au Parlement. Autre technique électorale mais aussi autres mœurs politiques qui expriment une logique différente qu'on peut qualifier de *philosophie de la représentation*.

Dans la pratique, nombre de pays essaient d'établir un subtil dosage entre représentativité et gouvernabilité. Sauf dans les pays anglo-saxons — abandonnés récemment par la Nouvelle-Zélande — et la France, la première philosophie prédomine et certains systèmes tentent d'instiller un bonus majoritaire qui puisse rester compatible avec une philosophie globalement représentative. Ces correctifs ne se limitent pas au mode de scrutin et d'autres variables aux effets plus nuancés peuvent être utilisées : la taille des circonscriptions, les seuils électoraux, etc.

Les modes de scrutin majoritaires ou proportionnels ne servent pas aux mêmes usages et, tel qu'il fut posé par Hermens ou Duverger, le débat sur les modes de scrutin présente tous les atours du faux problème sinon de la querelle d'ivrogne. La question du mode de scrutin doit se discuter au niveau qui est le sien : celui du choix philosophique. Il n'appelle alors aucune réponse univoque : tout dépend de la solution recherchée ; si on recherche la gouvernabilité il faudra privilégier les formules — pas forcément le mode de scrutin — qui permettent de dégager des majorités ; en revanche si notre choix penche vers le respect des opinions dans leur diversité, la représentation proportionnelle s'impose. On peut bien sûr rechercher un moyen terme entre les deux options ainsi définies.

Cependant on peut se demander si les décideurs ont — ou ont eu — le choix et si, dès lors, le fait pour un pays d'utiliser le scrutin majoritaire ou proportionnel dépend du hasard ou de la fantaisie. Il nous paraît que non et que l'adoption de l'une ou l'autre philosophie politique s'imposa comme la seule possible *in illo tempore*.

C. Deux pratiques de la démocratie

Par delà l'arrogante hégémonie du modèle de Westminster et de la philosophie de la gouvernabilité qui l'accompagne, il existe bel et bien deux pratiques différentes de la démocratie parlementaire. L'une triomphante, conforme au modèle dominant et qui sert de référence. L'autre, honteuse, puisque illégitime, fonctionne bel et bien et dut aux travaux de politistes continentaux comme Daalder, Lijphart ou Schmitter de se voir dévoilée. Les deux philosophies, de la gouvernabilité et de la représentativité, corrélées avec d'autres indicateurs comme le degré de néo-corporatisme par exemple ou l'entrecroisement de plusieurs clivages, constituent des pièces rapportées de ces deux configurations³¹. Le tableau ci-après présente la synthèse entre les deux

pratiques, non de la démocratie idéale mais de la *real democracy* au sens de Schattschneider ³².

Les deux démocraties

		<i>Démocratie gouvernée</i>	<i>Démocratie représentée</i>
Objectifs	Finalité	gouverner	assurer la cohésion sociale
	Moyens	la recherche d'une majorité de gouvernement	la recherche du consensus
Règles du jeu	Scrutin	favoriser une majorité de gouvernement	assurer la représentation multipolaire
	Parlement	bipolarisé	coalition post-électorale
	Gouvernement	monocolore ou coalition stable	semi-alternance ou absence
Rapports Etat / société civile	Alternance	totale, mais pas toujours fréquente	
	Degré de néo-corporatisme	faible ou moyen	élevé
	Groupe d'intérêts	<i>lobbying</i>	représentation formelle
	Rapports intercommunautaires	l'Etat ne connaît que les individus ; « loyale opposition »	consociativité, <i>lottizzazione, proporz</i>

La philosophie de la gouvernabilité et, par conséquent, les modes de scrutins majoritaires qui en procèdent ressortissent à une pratique démocratique que nous avons qualifiée de démocratie *gouvernée* ³³. Confiant le pouvoir à des minorités, elle se révèle aux antipodes de l'archétype de la démocratie athénienne. Si tous les pays qui utilisent les systèmes de type majoritaire relèvent de la démocratie gouvernée, la réciproque n'est pas vraie et des pays comme l'Espagne ou le Portugal conservent le système D'Hondt, sans manifester aucunement l'intention d'en changer. Par un paradoxe apparent qui infirme la troisième loi de Duverger, ces pays pourraient, ainsi que le Danemark, passer sans problèmes au système majoritaire. Encore que, pour l'Espagne, celui-ci renforcerait l'emprise des nationalistes aux dépens des conservateurs en Catalogne, des conservateurs et des socialistes au pays basque. Seul le Danemark, dualiste mais fractionné, pourrait, sans dommages, s'aligner sur l'Angleterre avec des effets semblables à terme mais cela irait à l'encontre des convictions, qu'il soit, par ailleurs, libéral, radical ou social-démocrate.

Qu'est-ce qui a pu et qu'est-ce qui peut encore permettre de mesurer à l'aune de l'idéal démocratique le système anglais ainsi que, plus largement, les entraves diverses (seuils, petites circonscriptions, etc.) mises à l'expression de la volonté

générale ? Essentiellement la clarté du choix offert aux citoyens. En effet, par le même bulletin de vote, le citoyen britannique choisit son député, son Premier ministre, le parti au pouvoir et les grandes lignes de la politique gouvernementale qui, bien plus qu'ailleurs, tend à découler du « manifeste » électoral. Même si toutes les démocraties gouvernées ne remplissent pas, trait pour trait, les conditions de l'idéal-type, les élections espagnoles furent un choix entre « Felipe » et Aznar, les françaises entre Juppé (maladroitemment remplacé par Séguin) et Jospin, les portugaises entre le sortant Cavaco Silva et Guterres, les danoises entre Nyrup Rasmussen et Elleman-Jensen et, *last but not least*, les allemandes entre Helmut Kohl et Gerhard Schröder.

Les pays qui, à l'instar de la Belgique, de la Finlande, de l'Autriche, de la Suisse et, naguère de l'Italie, pratiquent la proportionnelle sous filtrages particuliers, ceux qui souscrivent à la philosophie de la représentation se caractérisent par une pratique démocratique qualifiée de démocratie représentée. Systèmes multipartites découlant de l'entrecroisement de clivages distincts, ils sont d'ordinaires gouvernés par des coalitions post-électorales ; donc par de véritables majorités. C'est-à-dire que, dans les démocraties représentées, le gouvernement est non seulement majoritaire en sièges mais encore en suffrages populaires. Qui plus est, la pratique gouvernementale recherche plus volontiers le dialogue avec l'opposition ainsi qu'avec les différents secteurs de l'opinion pour recourir à une formule hexagonale, elle s'apparente plus à la « méthode Balladur » qu'à la « méthode Juppé ». Les systèmes consociatifs pratiquent la démocratie représentée qui peut exister dans d'autres formes comme la concordance helvétique, le transformisme italien ou, dans une forme simple, le consensus à la finlandaise.

Les critiques formulées à l'encontre d'une pratique démocratique aussi respectueuse de la volonté générale tiennent essentiellement à la nature — déléguée ou indirecte — du gouvernement représentatif ³⁴. En effet, les camps en présence étant, au minimum, trois, la recherche d'une majorité repose sur des négociations entre les *représentants* de ces derniers et non entre les citoyens, ce qui serait impossible. Dès lors, l'effet pervers qui guette les démocraties représentées est de dériver vers la *partitocrazia* ou le *Parteienstaat* générateurs de dérapages plus graves tels le lotissement de la sphère parapublique voire de l'appareil administratif lui-même.

En définitive, quelle que soit la pratique démocratique régnante, le choix de l'électeur n'est jamais vraiment respecté. Soit il peut se prononcer sur une équipe assortie de grandes orientations mais son choix se trouve arbitrairement, aléatoirement et artificiellement réduit à deux. C'est le cas des démocraties gouvernées. Soit il bénéficie d'une offre plus grande et, partant, plus réaliste mais son choix consiste à distribuer les cartes entre les joueurs.

Ces deux formes de pratiques ne résultent pas de quelque ingénierie politique mais sont le fruit de l'histoire et de la culture des pays concernés qui, après des tâtonnements plus ou moins longs, finirent par se doter du mode de scrutin qui leur convenait le mieux. De fait, la répartition des pays entre les deux pratiques n'est pas innocente. Les démocraties gouvernées regroupent des Etats anciens ou, à défaut, de vieilles nations où existent, par delà la rudesse de l'*adversary politics*, un consensus national fort et une acceptation des règles du jeu. Les démocraties représentées sont le

fait d'Etats de création récente ou profondément divisés du point de vue ethnique ou religieux où le consensus fragile doit être perpétuellement négocié.

Par le jeu du mode de scrutin, les Italiens se virent proposer un choix à l'anglaise : Romano Prodi et sa coalition « *L'Uliva* » contre Silvio Berlusconi et son pôle des libertés. Les électeurs qui avaient fait le premier choix se retrouvent avec Massimo d'Alema à la tête d'un gouvernement globalement plus à droite que le précédent. Ceux qui avaient fait le second assistent au passage à l'adversaire d'une partie de leurs troupes, l'UDR de Francisco Cossiga dont le sigle est tout un programme... Le gouvernement Prodi n'aura pas duré plus longtemps que celui de Craxi, chassez le naturel. La Grèce, le Portugal ou la Suède obtiennent un gouvernement stable et pratiquent la démocratie gouvernée avec la proportionnelle donc à l'inverse de l'Italie. Par ailleurs, les exemples belges, finlandais, luxembourgeois et néerlandais démentent Hermens quant à l'inévitable instabilité gouvernementale qui serait inhérente aux démocraties gouvernées.

Le choix d'un mode de scrutin doit tenir compte de la culture et du système de partis tout en réalisant un délicat dosage entre représentativité et gouvernabilité. En clair, l'adoption du scrutin majoritaire n'a de sens que dans un système multipartite déjà bipolarisé. En France, le même mode de scrutin s'accompagna de multipartisme avec conjonction des centres sous la III^e République et bipolarisation sous la V^e ; les deux cohabitations partielles — Mitterrand-Balladur et Chirac-Jospin — firent monter très fortement les cotes de popularités des deux protagonistes. Nostalgie des larges majorités et aspiration au consensus. Ainsi c'est fort mal poser le problème du mode de scrutin que de l'isoler de son contexte sociologique et historique, de négliger le fait qu'un système de parti reflète les crises, les conflits et la réalité historico-culturelle d'un pays. Il illustre la nécessité d'une démarche que Lukacs assignait au marxisme mais qui vaut pour toute bonne politologie : « Ce n'est pas la prédominance des motifs économiques dans l'explication de l'histoire qui distingue de façon décisive le marxisme de la science bourgeoise, c'est le point de vue de la totalité »³⁵.

Notes

* Citation allemande de 1921 en proposition. La traduction française est, selon Pierre Klossowski, « Le monde est tout ce qui arrive » alors que l'anglaise (Londres, Routledge and Kegan, 1961) est « *The World is everything. That is the case* ».

¹ Philippe BRAUD, *La science politique*, Paris, PUF, 1995, p. 124.

² Abraham MOLÈS, *Les sciences de l'imprécis*, Paris, Seuil, 1990.

³ François BORELLA, *Critique du savoir politique*, Paris, Seuil, 1990, p. 224.

⁴ Témoignage de l'influence, sans équivalent pour un politiste, que Maurice Duverger exerça sur les sciences sociales mais aussi sur la classe politique en Italie : il fut élu député européen sur la liste du PCI et siègea à Strasbourg de 1989 à 1994 où il fut un excellent parlementaire.

⁵ François BORELLA, *op. cit.*, p. 224.

⁶ Les travaux de Léo Moulin font autorité à cet égard. Léo MOULIN, « Sanior et major pars : étude sur l'évolution des techniques électorales dans les ordres religieux », *Revue historique du droit français et étranger*, n° 314, 1958, pp. 14-59.

⁷ Pierre MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutins*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 64.

⁸ Limité au monde anglo-saxon et à ses anciennes colonies.

⁹ Ferdinand HERMENS, *Democracy on Anarchy? A Study of Proportional Representation*, South Bend, University of Notre Dame Press, 1941.

¹⁰ Maurice DUVERGER, « Les partis politiques et la démocratie », *La vie intellectuelle*, octobre 1945 ; *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951 (1^{re} édition) ; Maurice DUVERGER (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1960 ; Maurice DUVERGER, *Sociologie politique*, Paris, PUF, 1968.

¹¹ Georges LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1952.

¹² Pour une discussion des thèses de Duverger voir l'excellent : Jean-Marie COTTERET et Claude EMERI, *Les systèmes électoraux*, Paris, PUF, 1994 (6^e édition), pp. 89-112.

¹³ Conceptualisation développée dans Maurice DUVERGER, *Méthodes des sciences sociales*, Paris, PUF, 1964 et non contrairement à ce qu'écrit Pierre Martin (*op. cit.*, p. 121) dans l'édition de 1973 des *partis politiques*.

¹⁴ Stein ROKKAN, « Electoral systems », in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Londres, Macmillan, 1968, vol. v, pp. 6-21.

¹⁵ Douglas W. RAE, *The Political consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1971, 2^e édition, p. 167.

¹⁶ Giovanni SARTORI, « European Political Parties : The case of Polarized Pluralism », in Joseph LAPALOMBARA, Myron WEINER (ed.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 173.

¹⁷ Pierre MARTIN, *op. cit.*, p. 146.

¹⁸ Hans Daalder voit dans l'existence actuelle — et sur le continent — d'un fort sentiment hostile aux partis politiques, la prégnance de cette conviction anglocentrée, voir Hans DAALDER, « A crisis of Party », *Scandinavian Political Studies*, vol. 15, n° 4, 1992, pp. 249-286.

¹⁹ Hans DAALDER, « Parties, Elites and Political Developments in Western Europe », in Joseph LAPALOMBARA, Myron WEINER (ed.), *op. cit.*, p. 69.

²⁰ Un préjugé très répandu chez les historiens et politistes est que selon les termes de Hecksher, « un petit pays ne peut exiger que son histoire soit étudiée sous le seul prétexte qu'elle ait eût lieu ». Eugen WEBER, *Une histoire de l'Europe*, Paris, Fayard, 1986, note 1 de la préface. Le grand historien américain se sert de cette remarque pour justifier son propos.

²¹ L'aspiration au bipartisme est grande dans les élites politiques et le projet travailliste en atteste. Ce furent les tentatives de Léon Blum et Daniel Mayer en France, de l'UDB en Belgique, toutes deux vouées à l'échec et le demi-succès du PVDA aux Pays-Bas qui regroupa croyants et non-croyants sans entamer le multipartisme.

²² Wilfried BEERTEN, « L'Union démocratique belge, une expérience avortée », in Marie-Thérèse COENEN, Serge GOVAERT (éd.), *Le rassemblement des progressistes*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 24.

²³ Maurice DUVERGER, « L'éternel marais : essai sur le centrisme français », *Revue française de science politique*, vol. XIV, n° 1, 1964, p. 33-51.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

²⁵ *Ibid.*, p. 38.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ A propos de Duverger, Hans Daalder écrit, non sans quelque cruauté : « *His real interest was with French politics, and notably with his preoccupation to do away with the « éternel marais » of the centre, through introducing some manner of alternative electoral choice for a supreme executive* ». Hans DAALDER, « The comparative study of European Parties and Party systems : An overview », in Hans DAALDER, Peter MAIR (ed.), *Western European Party systems*, Londres, Sage, 1983, p. 12.

²⁸ Sources : Richard ROSE, Thomas MACKIE, *The International Almanach of Electoral History*, Londres, Macmillan, 1982, pour les élections tenues de 1919 et 1979. Ensuite *The Times*.

²⁹ Vernon BOGDANOR, David BUTLER (ed.), *Democracy and Elections : Electoral Systems and their Political consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

³⁰ Maurice DUVERGER, *Sociologie politique*, op. cit., p. 119.

³¹ Nous avons largement traité cette question dans Daniel-Louis SEILER, *La Vie politique des Européens*, Paris, Economica, 1998. Voir aussi Hans DAALDER, « A crisis of Party », op. cit. ; Arend LUPHART, *Democracy in Plural societies*, New Haven, Yale University Press, 1977 et Philippe C. SCHMITTER, Gerhard LEHMBRUCH, *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979.

³² E. E. SCHATTSCHEIDER, *The Semisovereign People : a realist view of Democracy in America*, New York, Holt Rinehart Winston, 1960.

³³ Daniel-Louis SEILER, « Corruption, échange politique et intérêts privés : comment construire un modèle eurocompatible ? », in Paul-Henri CLAEYS, Corine GOBIN, Isabelle SMETS, Pascaline WINAND (éd.), *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998, pp. 245-247.

³⁴ Voir à cet égard Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.

³⁵ Georges LUKACS, *Histoire et conscience de classe*, Paris, éditions de Minuit, 1966, p. 47. Nos italiques.

Les principaux modes de scrutin en Europe

Pierre MARTIN

Dans cette contribution, nous nous intéresserons presque exclusivement aux modes de scrutin utilisés pour les élections législatives. Quant à la définition géographique, nous considérons, à la suite d'un prestigieux personnage, que l'Europe va « de l'Atlantique à l'Oural ». Nous nous proposons d'analyser trois grandes familles de modes de scrutin utilisés en Europe : les scrutins proportionnels, les scrutins uninominaux et les scrutins mixtes. Par ailleurs, nous attirerons aussi l'attention sur quatre idées fausses :

- l'idée selon laquelle l'analyse des modes de scrutin doit être structurée par l'opposition entre les modes de scrutin proportionnels et les modes de scrutin uninominaux, appelés à tort « majoritaires » ;
- l'idée selon laquelle les modes de scrutin « fabriquent » les systèmes politiques ;
- l'idée selon laquelle l'électeur ne peut choisir personnellement son représentant que dans les scrutins uninominaux, abusivement appelés majoritaires ;
- l'idée selon laquelle il existe un « bon » mode de scrutin.

1. La famille des modes de scrutin proportionnels

Les modes de scrutin proportionnels tirent leur origine de la volonté apparue à la fin du XIX^e siècle d'assurer une plus forte proportionnalité entre le nombre de voix obtenu par les partis politiques et leur représentation en sièges. En ce sens, la proportionnelle est la fille des partis et de la statistique. C'est pourquoi on peut caractériser les modes de scrutin proportionnels comme étant des modes de scrutin à *finalité* proportionnelle. Pour atteindre cet objectif de proportionnalité, ces modes de scrutin contiennent toujours dans leur loi électorale une méthode mathématique d'attribution des sièges, utilisant le plus souvent un quotient. La famille des modes de scrutin proportionnels comprend principalement trois types des modes de scrutin utilisés en Europe : les modes de scrutin proportionnels de listes, le vote unique transférable et le scrutin proportionnel avec compensation.

A. *Les modes de scrutins proportionnels de liste*

Les modes de scrutins proportionnels de liste constituent le groupe le plus important des modes de scrutin législatifs européens. Il comprend les modes de scrutin utilisés en Belgique, au Luxembourg, en Espagne, au Portugal, en Grèce, aux Pays-Bas, en Suisse, dans tous les pays scandinaves, au Liechtenstein, en Pologne, en Tchéquie, en Slovaquie, en Roumanie, dans les pays de l'ex-Yougoslavie (sauf la Macédoine), en Bulgarie, en Moldavie et en Lettonie. Il s'agit de modes de scrutin utilisant des circonscriptions à plusieurs sièges et répartissant les sièges entre les listes selon différents types de quotients ou de diviseurs. Il comprend principalement les modes de scrutin utilisant la plus forte moyenne – la méthode du juriste belge Victor D'Hondt – utilisée notamment en Belgique et les modes de scrutin utilisant la méthode de Sainte-Lagüe (modifiée), ce qui est notamment le cas dans certains pays scandinaves. Les facteurs qui conditionnent le plus ou moins grand effet proportionnel de ces modes de scrutin sont la magnitude (le nombre moyen de sièges en jeu par circonscription), l'existence d'un seuil et son niveau, la méthode utilisée, la plus forte moyenne avantageant nettement les grands partis dans le cadre de petites circonscriptions (faible magnitude), ce qui est notamment le cas au Portugal et en Espagne.

B. *Le vote unique transférable ou système de Hare*

Ce mode de scrutin créé au XIX^e siècle par l'homme politique anglais Thomas Hare est – en Europe – actuellement utilisé en Irlande et sous une forme modifiée à Malte. Ce système, s'inspirant d'expériences très anciennes – plus anciennes même que le vote écrit –, se pratique avec des candidatures individuelles dans le cadre de circonscriptions à plusieurs sièges. Les électeurs classent sur leur bulletin les candidats par ordre de préférence. Les voix en surnombre des candidats qui ont obtenu plus de premières préférences que le quotient – quotient simple dit de Hare – et celles des candidats qui sont arrivés en dernier sont reportées sur les autres candidats selon l'ordre des préférences indiquées par les électeurs, et ceci jusqu'à ce que tous les sièges en jeu dans la circonscription soient pourvus.

Ce mode de scrutin, qui est la version de la proportionnelle traditionnellement la plus utilisée dans les pays anglo-saxons, présente des avantages et des inconvénients. Au nombre des avantages, on doit compter le très faible nombre de voix perdues, contrairement aux modes de scrutin proportionnels avec seuils ou à plus forte raison aux scrutins uninominaux ; la possibilité de candidatures individuelles hors des partis ; la possibilité pour l'électeur de choisir entre plusieurs candidats du même parti ; et enfin la nécessité que les alliances entre les partis soient ratifiées par les électeurs. L'ensemble de ces avantages n'est pas mince. Les défauts sont au nombre de deux : le plus souvent invoqué – la complexité du système – est inconsistant car le système est simple pour l'électeur, il lui suffit de classer les candidats sur son bulletin. La complexité du système n'apparaît qu'au niveau du dépouillement et des transferts, mais les Irlandais s'en accommodent depuis 1922, on a du mal à comprendre pourquoi d'autres n'y arriveraient pas. Ce n'est pas – loin de là – le seul système électoral que les électeurs utilisent sans comprendre toutes les subtilités du mécanisme d'attribution des sièges. Le vrai risque du système est ailleurs et s'est

révélé à Malte, provoquant de graves crises politiques : le risque que dans un petit pays, totalement bipartite, le parti vainqueur en voix se retrouve vaincu en sièges du fait de la répartition géographique des suffrages. Ce phénomène grave a nécessité la modification de la loi électorale avec l'inclusion d'une prime majoritaire assurant au vainqueur en voix de gagner effectivement la majorité des sièges. Ce risque d'inversion de la volonté populaire se retrouve dans tous les modes de scrutin où l'effet proportionnel n'est pas suffisant et qui ne contiennent pas de règles mathématiques d'attribution des sièges assurant une *finalité majoritaire*. Nous y reviendrons.

C. *Les modes de scrutin proportionnels par compensation*

Il s'agit ici principalement du mode de scrutin utilisé en République fédérale d'Allemagne. Souvent présenté à tort comme un scrutin mixte, celui-ci est en fait totalement à finalité proportionnelle. Le scrutin uninominal à un tour est techniquement utilisé pour la désignation de la moitié des députés dans le cadre d'un scrutin où les électeurs ont deux voix. La seconde voix – la plus importante – sert à déterminer, à partir d'un scrutin de liste, la proportion globale de sièges à laquelle chaque parti dépassant le seuil de 5 % – ou obtenant plus de trois élus au scrutin uninominal – a droit. La moitié des députés élue au scrutin de liste est composée de telle manière que la proportionnalité globale dans la composition du Bundestag soit atteinte. La moitié des députés élue au scrutin de liste sert donc à *compenser* les effets majoritaires du scrutin uninominal. Cette moitié est suffisante car dans le cadre d'un scrutin à compensation, l'effet proportionnel est double de la proportion de sièges qui lui est consacrée : quand la moitié des sièges y est consacrée, l'effet proportionnel est total.

Ce système présente l'avantage de permettre à la fois une certaine représentation de proximité de l'électeur – chacun ayant un député de circonscription – et une représentation équitable des différentes forces politiques. Un mode de scrutin de ce type a été utilisé pour l'élection des parlements régionaux d'Ecosse et du Pays de Galles, le 6 mai 1999. Un mode de scrutin par compensation est également utilisé en Estonie, mais les députés élus individuellement le sont à partir d'un système proportionnel avec quotient, la compensation étant utilisée pour désigner les députés de liste afin d'atteindre une représentation proportionnelle.

2. *Les modes de scrutin uninominaux*

Les modes de scrutin purement uninominaux sont utilisés pour désigner les députés nationaux dans deux pays d'Europe de l'Ouest – la Grande-Bretagne (un seul tour) et la France (deux tours) – et dans deux pays ex-communistes balkaniques : l'Albanie (deux tours) et la Macédoine (deux tours). Il nous faut ici dénoncer la première idée fautive : la confusion entre scrutin uninominal et scrutin majoritaire.

A. *La confusion entre uninominal et majoritaire*

Les modes de scrutin uninominaux sont improprement qualifiés de majoritaires. Il y a là une confusion sémantique entre un effet fréquemment observé – une amplification en sièges d'une victoire en voix – et une finalité. Les modes de scrutin

uninominaux sont de simples techniques de désignation des députés, sans aucune finalité. Ils ne sont donc absolument pas « majoritaires » au sens où les scrutins proportionnels sont proportionnels, car ils ne contiennent aucune règle dans leur loi électorale assurant au vainqueur en voix de disposer d'une majorité en sièges. C'est d'ailleurs – ce qui est tout de même un paradoxe pour les modes de scrutin que l'on qualifie de majoritaires – dans ce type de modes de scrutin que l'on a observé le plus souvent des inversions de résultats, le parti vainqueur en suffrages étant devancé en sièges (en Grande-Bretagne en 1929, 1951 et 1974 ; en Nouvelle-Zélande en 1978 et 1981 ; au Canada en 1896, 1957 et 1979 ; au Québec en 1998). Cette situation démocratiquement difficilement défendable ne résulte pas seulement de découpages politiquement orientés – le fameux Gerrymander – mais peut être aussi la conséquence d'une répartition géographique de suffrages au niveau de régions entières et ne peut être alors compensée : c'est le cas aujourd'hui du Québec où un découpage juste est impossible. Cette confusion sémantique entre uninominal et majoritaire a plusieurs conséquences :

- elle occulte le fait que ces scrutins ne garantissent pas au parti vainqueur en voix d'être effectivement vainqueur en sièges, contrairement à la proportionnelle intégrale ;
- elle occulte leur origine historique qui résulte dans les deux pays – la Grande-Bretagne et la France de la fin du XIX^e siècle – de la volonté d'assurer un pluralisme dans la représentation en supprimant les scrutins plurinominaux d'origine – deux sièges en Grande-Bretagne, départementaux en France – dont les effets combinés avec le développement des organisations partisans étaient trop violents. Le choix de l'uninominal répondait alors dans ces deux pays à la même préoccupation que celui de la proportionnelle ailleurs : assurer le pluralisme de la représentation dans le cadre d'élections dominées par les organisations partisans ;
- comme ces scrutins uninominaux sont de simples techniques sans finalités, leurs effets sont extrêmement variables selon le contexte politique : dans la France de la Troisième République, le scrutin uninominal n'avait absolument pas les effets majoritaires qu'il a depuis 1962.

B. Le scrutin uninominal à un tour

Ce scrutin utilisé en Grande-Bretagne y favorise incontestablement le bipartisme : dans le cadre d'un système partisan électoralement dominé par deux grands partis, ce mode de scrutin facilite l'obtention d'une majorité absolue de sièges par l'un des deux grands partis. Ce mode de scrutin a en outre pour conséquence de défavoriser fortement les partis moyens implantés dans tout le pays (les libéraux) et de favoriser les partis régionaux qui peuvent être localement majoritaires : cela encourage les mouvements séparatistes forts (Ecosse, Pays de Galles).

C. Le scrutin uninominal à deux tours

Le scrutin uninominal à deux tours utilisé en France a aujourd'hui des effets majoritaires forts, depuis 1962 en fait, et qui sont sensiblement différents de ses effets sous la Troisième République. Ce scrutin correspond à un système partisan assez

émietté mais structuré autour d'une opposition bipolaire droite/gauche. Le premier tour de scrutin permet à chaque parti de se compter et le second tour favorise un affrontement bipolaire droite/gauche. Mais on doit remarquer que les effets incontestables de stabilité du pouvoir que ce mode de scrutin a sous la Cinquième République résultent de conditions bien précises : uniformité nationale de l'offre électorale et uniformité nationale assez forte des comportements électoraux. Quand ces deux conditions n'étaient pas remplies – sous la Troisième République par exemple –, l'instabilité du pouvoir était aussi forte que sous la Quatrième République où les élections se déroulaient avec des scrutins départementaux proportionnels ou à forte dose de proportionnelle.

3. Les scrutins mixtes

Depuis une dizaine d'années, l'usage de modes de scrutin mixtes s'est développé en Europe, notamment à l'occasion de la démocratisation des anciens pays communistes de l'Europe de l'Est. On doit distinguer actuellement deux types de modes de scrutin mixtes : ceux qui juxtaposent deux modes de scrutin et ceux qui correspondent à un mode de scrutin à effet mixte.

Les modes de scrutin russe, ukrainien, lituanien, arménien, et géorgien correspondent au premier type, ils juxtaposent l'utilisation d'un mode de scrutin proportionnel de liste pour l'élection d'une partie des députés et d'un mode de scrutin uninominal pour l'élection des autres, *de manière indépendante*. En Russie et en Ukraine, il s'agit d'un mode de scrutin uninominal à un tour ; en Lituanie, Arménie, et Géorgie, à deux tours. La proportion des députés élue au scrutin uninominal est variable selon les cas ; elle représente la moitié en Russie, Ukraine et Lituanie.

Le mode de scrutin utilisé en Italie pour les élections législatives depuis 1994 comporte un mélange d'uninominal à un tour et de proportionnelle par compensation. Comme la part des sièges attribuée à la compensation est d'un quart, l'effet proportionnel est de moitié. C'est pourquoi on peut dire que le scrutin italien est vraiment semi-proportionnel. Le mode de scrutin hongrois est un peu plus complexe, car il allie trois composantes pour l'élection des 386 députés : 176 sont élus au scrutin uninominal à deux tours, 152 à la proportionnelle de liste et 58 à la compensation nationale par rapport au vote de liste. Là aussi on a, en fait, un scrutin semi-proportionnel, mais avec une partie uninominale à deux tours. Les partis sont encouragés à passer des alliances, mais seulement pour le second tour, contrairement au système italien où les répartitions de circonscription sont nécessaires dès le premier et unique tour.

La multiplication depuis une dizaine d'années de ces modes de scrutin mixtes exprime la recherche d'un équilibre entre différents objectifs : assurer une représentation minimum à chaque force politique, encourager des regroupements de forces politiques favorisant une plus grande stabilité gouvernementale, permettre une certaine proximité entre électeurs et députés dans le cadre de circonscriptions uninominales.

4. Les principales idées fausses concernant les modes de scrutin

Après cette rapide présentation des modes de scrutin législatifs utilisés en Europe, étayons la mise en garde formulée dans l'introduction à propos de quatre idées fausses concernant les modes de scrutins et leurs effets :

- la présentation des modes de scrutin comme un univers structuré essentiellement par l'opposition entre scrutins uninominaux – improprement appelés majoritaires – et scrutins proportionnels ;
- les modes de scrutin « fabriqueraient » les systèmes partisans, si ce n'est même les systèmes politiques ;
- seuls les modes de scrutin uninominaux permettraient aux électeurs de choisir réellement personnellement leur représentant alors que la proportionnelle permettrait aux partis d'imposer les élus aux électeurs ;
- il existerait un « bon » mode de scrutin.

Nous allons maintenant analyser successivement ces quatre idées fausses et leurs conséquences.

A. *L'opposition entre les modes de scrutin uninominaux – improprement appelés majoritaires – et les modes de scrutin proportionnels*

Nous avons vu plus haut comment la notion de finalité met en évidence la différence de nature entre les modes de scrutin uninominaux et les modes de scrutin proportionnels.

Les modes de scrutin uninominaux sont de simples techniques de désignation des élus, sans finalité quant à la composition de l'assemblée, ce qui ne veut pas dire naturellement sans conséquences.

Les modes de scrutin proportionnels sont des modes de scrutin à finalité proportionnelle quant à la composition globale de l'assemblée et qui contiennent dans leur loi électorale une règle mathématique d'attribution des sièges pour atteindre cet objectif.

Ajoutons que l'histoire du choix de ces modes de scrutin uninominaux dans la seconde moitié du XIX^e siècle en France (1889) et en Grande-Bretagne (1867, 1884) avait pour objectif de permettre une meilleure représentation des forces minoritaires ou qui craignaient de l'être en multipliant au maximum le nombre des circonscriptions électorales. En France, c'est face à la crainte d'une vague boulangiste, que le gouvernement républicain a rétabli le scrutin uninominal. En Grande-Bretagne, c'est pour empêcher un même parti de toujours détenir les deux sièges d'un même comté que fut progressivement instauré le scrutin uninominal, un autre type de mode de scrutin étant également essayé dans le même objectif à cette époque, le vote limité notamment (deux voix par électeurs dans des circonscriptions à trois sièges).

Il est donc paradoxal de résumer la présentation des modes de scrutin à une opposition scrutin uninominal – baptisé majoritaire – contre scrutin proportionnel, alors que l'instauration de l'uninominal en France et en Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle obéissait à la même préoccupation de « brise-lames » que celle de la proportionnelle ailleurs un peu plus tard. Cette distinction entre majoritaire et

uninominal permet de plus de comprendre pourquoi les véritables modes de scrutin majoritaires – les modes de scrutin à *finalité majoritaire* – comme le mode de scrutin utilisé pour les élections municipales en France, ne sont pas uninominaux, et contiennent dans leur loi électorale une règle d’attribution des sièges assurant d’atteindre l’objectif majoritaire, c’est-à-dire garantissant à la liste qui l’emporte de disposer de la majorité absolue des sièges ³.

B. Les modes de scrutin « fabriquent »-ils les systèmes partisans et même les systèmes politiques ?

L’observation, dans les années cinquante, que l’utilisation de la représentation proportionnelle correspond très souvent à des systèmes partisans fortement morcelés et que celle du scrutin uninominal à un tour correspondait alors à des systèmes bipartisans d’alternance – Etats-Unis, Grande-Bretagne, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada – est à l’origine de cette idée qui s’est développée surtout à partir des travaux de Maurice Duverger. Ceux-ci ont été fortement contestés dès cette époque par Georges Lavau. Les nombreux travaux qui se sont succédé depuis ainsi que nos propres observations nous incitent à rejeter cette simple croyance en une détermination du système partisan par le mode de scrutin, ce qui ne signifie pas que celui-ci soit sans influence.

L’une des raisons de la croyance en l’influence déterminante des modes de scrutin réside dans l’idée que beaucoup d’électeurs auraient un vote stratégique – le « vote utile » – qui résulterait d’un calcul d’efficacité. Cette croyance, comme celle de l’influence des sondages, résulte d’une projection erronée de la mentalité calculatrice de l’élite politique – pour laquelle la politique est une profession – sur la masse des électeurs. La masse des électeurs, même sa fraction très minoritaire la plus politisée, n’a aucun intérêt direct dans le résultat des élections. Rationnellement, la très grande majorité des électeurs devrait s’abstenir, car le vote ne leur est d’aucune utilité. Certes, son coût matériel est très faible, mais son rapport est quasi nul, non seulement en ce qui concerne l’avantage que peut en tirer personnellement l’électeur, mais aussi en ce qui concerne son efficacité : une voix parmi des millions... Pour beaucoup d’électeurs – le cas belge du vote obligatoire étant particulier – l’acte d’aller voter est motivé par le sens du devoir civique et/ou la volonté de manifester leur opinion : on est bien loin du vote utile ; on ne vote pas comme on joue au tiercé.

Observons maintenant ce qui se passe au niveau des élites politiques, au niveau des décideurs. La première observation évidente est que si on peut s’interroger sur l’influence des modes de scrutin sur les élites politiques, l’interrogation sur la relation en sens inverse est rapide et simple : les modes de scrutin ne sont pas tombés du ciel mais résultent de décisions des élites politiques. A partir de là, beaucoup de choses s’éclairent. Dans un pays au système partisan fortement fragmenté, les responsables politiques vont opter pour un mode de scrutin qui permet de tenir compte de cette fragmentation : représentation proportionnelle, uninominal à deux tours, ou scrutin mixte.

La structure fondamentale d’un système partisan est le résultat de l’histoire et de la sociologie de l’Etat et non du mode de scrutin. Comme un système partisan fragmenté est de toute évidence *a priori* moins favorable à la stabilité politique qu’un

système partisan comprenant de grands partis, la représentation proportionnelle est souvent associée à des systèmes partisans fortement fragmentés et à des systèmes politiques à gouvernements de coalition plus fragiles que des gouvernements « monocolores ». Mais, depuis les années cinquante, notre expérience électorale a fortement progressé car le nombre de pays ayant eu une vie électorale démocratique durable est beaucoup plus important. Nous pouvons observer deux choses :

- un mode de scrutin est impuissant à transformer la nature profonde d'un système partisan ;
- le scrutin uninominal n'est pas le seul à favoriser le bipartisme.

Le premier exemple nous est fourni par l'Inde. Ce pays utilise sans discontinuer le mode de scrutin uninominal à un tour depuis son indépendance. Son système partisan est le reflet de son histoire et de la forte diversité de sa sociologie : il est profondément morcelé. Quand la domination électorale du parti du Congrès s'est affaiblie, la stabilité gouvernementale a disparu. Le mode de scrutin uninominal à un tour s'y est révélé tout à fait incapable à lui seul de fabriquer un système bipartite alors qu'il y est utilisé sans discontinuité depuis cinquante ans. Sous la pression du mode de scrutin, des coalitions électorales hétéroclites se nouent qui ne résistent pas longtemps à l'exercice du pouvoir.

L'Italie constitue le second exemple de l'impuissance d'un mode de scrutin, à lui seul, à assurer la stabilité politique : la « majoritarisation » du mode de scrutin a eu pour conséquence de forcer les partis à former des coalitions électorales qui ont souvent éclaté après les élections. Comme avant 1994, la désignation du président du conseil italien est encore aujourd'hui beaucoup plus le résultat des tractations des partis politiques que du vote des électeurs.

Les vies politiques portugaise, espagnole, et grecque nous fournissent de très bons exemples illustratifs de la seconde remarque. Ces trois pays, depuis leur démocratisation, présentent beaucoup de caractéristiques du bipartisme : les gouvernements y sont monopartisans et deux grands partis alternent au pouvoir. Pourtant ces trois pays utilisent un mode de scrutin proportionnel. Mais le système partisan, pour des raisons tenant à l'histoire et à la sociologie, y est dominé par deux grands partis. Le mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne et à faible magnitude favorise l'obtention de majorités absolues en sièges par le parti vainqueur, même si celui-ci n'obtient qu'une majorité relative de suffrages.

Ainsi non seulement le scrutin uninominal est impuissant à lui seul à « fabriquer » le bipartisme mais il n'est pas le seul à le favoriser. Ajoutons que dans les modes de scrutin portugais, grec ou espagnol, les risques d'inversion du résultat en voix au niveau des sièges – vainqueur en terme de suffrages, vaincu en terme de sièges – sont beaucoup plus faibles qu'en Grande-Bretagne avec l'uninominal à un tour.

C. *Seuls les modes de scrutin uninominaux permettent-ils aux électeurs de choisir réellement personnellement leurs représentants alors que la proportionnelle permettrait aux partis d'imposer les élus aux électeurs ?*

Cet argument est souvent utilisé en faveur des modes de scrutin uninominaux contre les scrutins proportionnels. Il repose sur une confusion et une méconnaissance des modes de scrutin. Une confusion, car que signifie la liberté pour l'électeur de choisir personnellement son représentant ? Dans les élections législatives aujourd'hui, les électeurs votent en premier lieu en fonction d'options politiques nationales. La liberté pour les électeurs de désigner personnellement leur représentant n'a de sens que s'il s'agit de la liberté pour l'électeur de choisir personnellement la personne qui lui semble la plus apte à représenter ses options politiques nationales. Cela signifie la liberté pour l'électeur de choisir au sein du parti dont il se sent le plus proche le candidat qu'il préfère. En France et en Grande-Bretagne cette liberté est nulle. A partir du moment où les électeurs ont choisi un parti, ils sont obligés de voter pour le candidat désigné par ce parti dans leur circonscription.

En réalité la liberté pour les électeurs de choisir personnellement leur représentant n'a rien à voir avec le caractère uninominal ou proportionnel du mode de scrutin. Dans un scrutin uninominal, cette liberté peut être assurée par un système d'élections primaires partisanes comme c'est le cas aux Etats-Unis. Dans les systèmes proportionnels de listes, tout dépend de la possibilité qu'ont les électeurs d'effectuer leur propre classement des candidats de leur parti et de l'influence effective de ce classement sur l'attribution des places. Dans le système de Hare, tout dépend du nombre de candidats d'un même parti entre lesquels l'électeur peut choisir dans sa circonscription.

Contrairement à une opinion souvent entendue, ce n'est donc pas à la proportionnelle que la possibilité pour les électeurs de choisir personnellement les élus est obligatoirement la plus faible : il est techniquement plus facile d'avoir une liberté de classement dans un système de listes ou une pluralité de candidatures d'un même parti dans le système de Hare, que d'organiser des élections primaires dans les circonscriptions. La vraie difficulté à laquelle se heurtent les électeurs dans tous les systèmes électoraux, c'est que les partis ne sont pas chauds pour leur accorder cette liberté. Mais au fait, les électeurs le souhaitent-ils eux-mêmes ? Sont-ils vraiment désireux d'ajouter à l'effort de choisir entre les partis celui de choisir entre les candidats d'un même parti ?

D. *Existe-t-il un « bon » mode de scrutin ?*

Avant d'aborder en conclusion ce sujet fondamental, il faut faire une remarque importante : les modes de scrutin ont des effets variables selon l'état, la nature des systèmes politiques dans lesquels ils s'appliquent. Pour illustrer cette remarque, observons les effets des seuils dans les systèmes proportionnels de listes et les effets des modes de scrutin uninominaux.

Dans beaucoup de pays utilisant un mode de scrutin proportionnel, on a établi un seuil d'accès à la représentation, que l'on appelle également souvent « barre ». Ce seuil est variable selon les pays, il est en général de 4 à 5 % des suffrages exprimés. Dans les démocraties d'Europe occidentale, qui ont des systèmes partisans fortement

structurés et enracinés dans l'opinion, cette barre n'élimine que des forces mineures et l'ensemble des suffrages « perdus » reste faible. La représentativité de l'assemblée élue n'est absolument pas atteinte et cette barre permet de limiter sa fragmentation. En Allemagne où le seuil est de 5 %, l'ensemble des suffrages « perdus » n'a jamais dépassé 10 % des suffrages exprimés aux élections au Bundestag, et rarement 5 % (6,2 % aux élections de 1998). En France, la barre à 5 % est utilisée dans le cadre du scrutin uninominal à deux tours pour le droit au remboursement des frais de campagne et l'a été en 1986 dans le cadre de la proportionnelle de liste départementale comme seuil d'accès à la représentation : là encore aux élections législatives l'ensemble des suffrages des candidats ou des listes situées sous ce seuil oscille entre 5 et 10 % des suffrages exprimés. Mais la France utilise également la proportionnelle avec barre à 5 % dans le cadre d'un scrutin de listes nationales pour les élections européennes : le pourcentage de voix perdues a été en moyenne de 13,4% sur les quatre élections européennes de 1979, 1984, 1989 et 1994, soit une proportion déjà non négligeable (18,2% en 1994).

Dans un même pays, les effets d'une même règle peuvent varier suivant l'enjeu de l'élection, car les comportements des électeurs changent. Mais les différences des effets sont encore plus fortes quand il s'agit de systèmes politiques profondément différents. Dans les pays d'Europe de l'Est récemment sortis du communisme, les systèmes partisans sont souvent faibles, parfois seuls les anciens communistes ont une « culture de parti ». Une barre à 5 % peut alors avoir des effets fort différents de ceux observés habituellement en Europe occidentale et altérer profondément le résultat de l'élection : en Pologne en 1993, 35% des suffrages furent éliminés de la représentation. La coalition des ex-communistes et du parti paysan a pu disposer d'une majorité de 300 sièges sur 460 avec 36 % des suffrages exprimés, ce qui est un peu paradoxal pour un système proportionnel. En Bulgarie en 1992 avec une barre à 4%, ce fut près d'un quart des suffrages exprimés qui se trouva éliminé de la représentation. Et surtout en Russie, aux élections de décembre 1995 à la Douma, c'est près de 50% des suffrages exprimés qui furent éliminés par la barre à 5 % concernant la moitié des députés désignée à la proportionnelle de liste nationale. Du coup, avec 22,3 % des suffrages, les communistes se retrouvent avec 44% des sièges de liste. Beaucoup de petits partis sont représentés à la Douma grâce à la moitié des députés élus au scrutin uninominal à un tour. Ces partis étant souvent localement bien implantés autour d'une personnalité. Conformément aux effets qu'il avait en France sous la Troisième République, le scrutin uninominal permet en Russie d'assurer la représentation de multiples forces politiques. *Paradoxalement, c'est le scrutin uninominal qui a des effets proportionnels en Russie, alors que la proportionnelle avec circonscription unique (la plus grande du monde) – et surtout avec la barre à 5 % – a des effets « majoritaires » incontestables...* C'est la conjonction de la circonscription nationale et de la barre à 5 % qui provoque un tel effet majoritaire du scrutin proportionnel en Russie : la très grande majorité des organisations partisans étant encore trop faibles pour atteindre cette barre sur l'ensemble du pays. On doit de plus noter que le scrutin uninominal ne fonctionne pas actuellement en Russie différemment de la Grande-Bretagne seulement sous l'angle de la très grande diversité des partis représentés à la Douma qu'il permet, mais également sous l'aspect

des faibles résultats obtenus par les candidats élus : très souvent ceux-ci sont élus avec moins d'un tiers des suffrages exprimés talonnés par une meute de concurrents. Les élus au scrutin uninominal ne sont donc pas plus assurés de conserver leur place que ceux du scrutin de listes qui ont bénéficié de la sur-représentation de leur liste. On comprend dans ces conditions qu'une grande majorité d'élus ne soit pas très pressée de retourner devant les électeurs et soit donc sensible aux menaces de dissolution du président, même très affaibli.

Tout ceci ne signifie naturellement pas que l'on ne puisse pas analyser les effets des modes de scrutin, et que les responsables politiques ne puissent pas prendre des décisions concernant les modes de scrutin à partir d'hypothèses rationnelles quant aux conséquences de leurs choix. Mais cela écarte d'emblée l'hypothèse qu'il existerait un « bon » mode de scrutin, meilleur que les autres en toutes circonstances. Nous nous permettons d'ajouter que le choix d'un mode de scrutin étant une décision politique, il est parfaitement normal qu'il suscite des désaccords et que chacun agisse suivant ses intérêts. Mais il ne s'agit pas d'une décision politique quelconque, il s'agit d'une décision portant sur les règles de vie commune des forces politiques. On peut estimer que dans une démocratie, ce type de décision doit obéir à trois caractéristiques, ou trois critères :

- ne pas être trop souvent remise en cause (on ne doit pas pouvoir changer les règles avant chaque élection) ;
- recueillir un assez large assentiment (pas seulement 51/49) ;
- pouvoir être changée quand un mouvement fort et durable de l'opinion se manifeste en faveur du changement.

Ces trois critères me paraissent importants car tout mode de scrutin correspond à un certain type de vie politique. Les changements significatifs de mode de scrutin sont presque toujours intervenus comme des éléments de transformations plus vastes de la vie politique : extension du corps électoral ou réaligement électoral, par exemple. Ce sont des aspects importants de la vie politique, des décisions lourdes de conséquences, qui ne doivent pas être prises par des majorités de circonstance. Mais ces règles ne sont pas non plus intangibles, elles doivent pouvoir être remises en cause si la nécessité s'en fait sentir. Comme toute œuvre humaine, elles sont imparfaites et périssables.

Notes

¹ Voir Pierre MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Clefs Montchrestien, seconde édition 1997, et « Modes de scrutin : mythes et réalités », *Commentaire*, n° 73, printemps 1996, pp. 85-92.

² On peut d'ailleurs se demander si cette confusion sémantique entre uninominal et majoritaire ne provient pas d'une mutation intéressante de la signification du terme majoritaire. Au XIX^e siècle, on utilisait l'expression scrutin majoritaire pour désigner le scrutin – uninominal ou plurinominal – à deux tours, alors que le scrutin à un tour était qualifié de scrutin *pluralitaire*, car il suffisait d'obtenir la pluralité des suffrages (majorité relative) pour être élu. Le terme majorité était réservé à ce que nous appelons maintenant la majorité absolue. On voit donc bien que le terme « scrutin majoritaire » désignait alors très objectivement une technique de désignation des députés – il fallait obtenir la majorité absolue des suffrages pour être élu au premier tour – dans chaque circonscription, sans aucune signification de finalité concernant la composition de l'assemblée elle-même.

³ Le mode de scrutin municipal français en usage depuis les élections municipales de mars 1983, utilise – sauf à Paris, Lyon et Marseille – un scrutin de liste à deux tours dans une circonscription électorale unique. Au tour décisif, la liste qui l'emporte obtient la moitié des sièges consacrée à la part majoritaire, l'ensemble des listes dépassant le seuil – 5% des suffrages exprimés – se répartissant l'autre moitié des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne. On voit donc paradoxalement que ce scrutin à finalité majoritaire utilise « techniquement » la proportionnelle pour assurer une représentation aux principales listes minoritaires...

⁴ Maurice DUVERGER (dir.), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Armand Colin, 1950, et *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

⁵ Georges LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1953.

Le système électoral britannique

Florence FAUCHER

Le 1^{er} mai 1997, après dix-huit années passées dans l'opposition, le parti travailliste britannique a emporté une victoire écrasante aux élections générales. Bien que le score de 44% des suffrages exprimés ne soit pas son meilleur résultat de l'après-guerre, la majorité de 179 sièges aux Communes est la plus importante pour ce parti depuis 1935. Avec 31 % des voix, les conservateurs ne disposent plus que de 165 députés, leur plus petit groupe parlementaire depuis 1906. Enfin, les députés représentant les tiers-partis sont 75, le plus gros contingent depuis 1923. Ce triomphe travailliste, et l'hécatombe conservatrice qui l'a accompagné, sont très largement dus au mode de scrutin.

Connu sous le nom de « premier-emporte-tout » (*first-past-the-post*), le système électoral actuellement en vigueur au Royaume-Uni est considéré comme l'un des piliers de la tradition représentative britannique et a inspiré les modes de scrutins utilisés dans les anciennes colonies (aux Etats-Unis, au Canada, en Nouvelle-Zélande jusqu'en 1993). Scrutin majoritaire, uninominal à un seul tour, il produit une distribution des sièges non proportionnelle aux suffrages exprimés. Les qualités qui lui sont attribuées sont liées aux exagérations qu'il entraîne : prime au vainqueur, handicap aux petits partis, sensibilité extrême des résultats aux variations des orientations de vote. Il a contribué à modeler le système partisan et la culture politique, à stabiliser le régime. Le bonus accordé au gagnant permet généralement au parti vainqueur de compter sur une majorité absolue aux Communes et de former, avec le soutien d'environ un tiers du corps électoral, un gouvernement fort et stable. Ces caractéristiques constituent une exception en Europe où la tendance est à l'introduction de la proportionnelle ¹.

Le parti travailliste a triomphé en 1997 avec un programme ambitieux de réformes constitutionnelles : décentralisation, transformation de la Chambre Haute et réforme du mode de scrutin. Depuis une trentaine d'années, le scrutin majoritaire à un tour ne s'acquitte plus aussi bien que par le passé de son rôle de régulateur des alternances et de producteur de gouvernements forts, modérés et responsables. Mais surtout, de façon croissante, s'expriment des attentes différentes quant aux fonctions du mode de scrutin et il devient nécessaire de l'adapter aux changements de la société.

Une meilleure représentation des minorités et la justice à l'égard des petits partis sont demandées. Au-delà de l'argument implicite de modernisation, le New Labour insiste sur sa volonté d'instaurer de nouveaux rapports à la politique, fondés sur la consultation, la participation, le consensus. Une politique moins conflictuelle et la création d'un grand centre-gauche permettraient peut-être d'évincer durablement les conservateurs du pouvoir.

Développé pour partie en collaboration avec les libéraux démocrates, ce programme a conduit à l'organisation, dès septembre 1997, de référendums sur la dévolution. Une Commission indépendante sur le système électoral a été créée la même année et le New Labour a promis la tenue d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin pour Westminster. Les élections nationales ² et européennes de 1999, organisées selon différentes variantes proportionnelles, ont servi de test grandeur nature. Elles n'ont pas suscité l'enthousiasme espéré mais ont au contraire instillé le doute chez de nombreux travaillistes soucieux de ne pas mettre en danger le capital électoral et l'avance que leur confère le système actuel. La date du référendum est reportée après les prochaines élections générales mais un débat national est désormais engagé. Obsession des partis minoritaires et des groupes exclus du Parlement, la question a gagné en légitimité. Les demandes de participation liées à l'émergence de la « nouvelle politique » ³ tranchent avec la déférence traditionnelle et la vision dominante qui veut que le mode de scrutin permette avant tout la formation de gouvernements stables.

Le Royaume-Uni n'a pas connu de changement institutionnel brutal depuis le dix-septième siècle mais des adaptations progressives lorsque les circonstances les rendaient inévitables. Le conservatisme, qui occupe une place prépondérante dans la culture politique ⁴, explique la réticence à changer les institutions qui ont fait leurs preuves. Le mode de scrutin est l'une d'elles. Il est étroitement imbriqué avec les façons de faire et de penser la politique. On lui reconnaît une incidence majeure sur les résultats des élections mais aussi sur la légitimité du gouvernement et le bipartisme. Il est perçu comme tellement intrinsèque au régime parlementaire britannique que toute hypothèse de réforme évoque révolution et destruction de la stabilité du régime politique. Pourtant, les effets stabilisateurs qui le caractérisent et justifient son utilisation semblent avoir été exagérés. Les premiers jalons d'une réforme éventuelle du mode de scrutin pour les élections générales ont été posés mais l'introduction de systèmes proportionnels pour les élections périphériques a fourni de nouveaux arguments aux partisans du *statu quo*. L'idée que le scrutin fait l'élection influence les positions des divers protagonistes et pèse sur l'éventualité d'une réforme pour les élections générales.

1. Un élément fondamental du système politique britannique

Le Royaume-Uni est le pays des réformes. L'extension du suffrage à de nouvelles catégories de la population s'est opérée par paliers : diminution du cens en 1832 et 1867, suffrage universel masculin en 1884, vote des femmes de plus de trente ans en 1918, de plus de vingt et un ans en 1928. Parallèlement, la législation électorale a été élaborée, régissant les candidatures, la campagne, les opérations de vote et le mode de scrutin utilisé pour allouer les sièges. Bien que le mode de scrutin uninominal

majoritaire à un seul tour soit souvent présenté comme unique, simple, intrinsèquement britannique, il n'est que l'aboutissement d'un lent processus d'harmonisation et d'homogénéisation.

A. L'émergence progressive d'un mode de scrutin

Le mode de scrutin britannique actuel est le résultat de réformes successives, pragmatiques plutôt que systématiques, et tenant compte des particularismes locaux. Tandis que la France s'applique à imposer des systèmes uniformes, garants de l'impartialité et de l'intégrité de la République, les Britanniques n'ont pas hésité à conserver des systèmes particuliers voire à les instaurer. Les nombreuses réformes électorales ont éliminé les archaïsmes et les anomalies, démocratisé l'élection. Jusqu'en 1885, les circonscriptions à siège unique représentaient des exceptions. Elles sont devenues la règle après la deuxième guerre mondiale mais, en 1945, une quinzaine d'entre elles désignaient encore plus d'un député (membre du Parlement ou MP), dont celle de Blackburn, représentée à Westminster par Barbara Castle. Ce n'est qu'en 1950 que les dernières circonscriptions à sièges multiples ont été abolies. Le nombre de votes a été limité à un seul en 1948 ⁵. Les modes de scrutin locaux ont été simplifiés avec la suppression de leur composante proportionnelle. L'existence d'un système unique et simple est ainsi une conséquence tardive de cette évolution.

Depuis la dernière grande réforme électorale de 1948, et jusqu'en 1999, le même mode de scrutin a été utilisé pour tous les niveaux d'élections : des conseils locaux ⁶ au Parlement européen. Au niveau local, le mandat des conseillers est de quatre ans et certains conseils conservent encore un rythme de renouvellement par tiers. Les autorités locales, dont l'indépendance financière et l'autonomie ont été réduites considérablement par les gouvernements de Margaret Thatcher, souffrent d'un déficit d'estime et leurs pouvoirs sont méconnus. La confusion quant aux compétences respectives de chaque conseil contribue au peu d'intérêt des électeurs britanniques pour des élections qui n'engagent pas l'avenir du pays. Le manque de publicité dans les médias accentue le phénomène. Un nombre important d'électeurs ignorant la date des scrutins, les taux de participation dépassent rarement 40 %. Les élections européennes, introduites en 1979, partagent cette image de scrutins de second ordre. Elles sont typiquement des consultations de mi-mandat, utilisées par les électeurs pour mettre en garde le gouvernement en place sans le remettre en question. Les sentiments anti-européens sont renforcés par les critiques systématiques exprimées par les médias à l'encontre de la bureaucratie européenne tandis que les pouvoirs du Parlement de Strasbourg et les personnalités britanniques qui y siègent demeurent méconnus. En 1999, moins d'un quart de l'électorat britannique s'est déplacé pour voter. La contre-performance du parti travailliste rappelle celles des conservateurs en 1989 et 1994 ⁷.

Le Parlement de Westminster, et plus particulièrement la Chambre des Communes, bénéficie d'un prestige sans égal car il incarne la démocratie et la souveraineté nationale. C'est vers lui que convergent toutes les demandes de régulation, l'attention des groupes de pression. Bien que son rôle effectif ait été réduit depuis la deuxième guerre mondiale, il demeure le symbole majeur du gouvernement dans les médias ⁸, l'enseignement, les conversations. « Les seules élections sont

celles des membres du Parlement. La présence des députés fournit une réassurance symbolique aux électeurs que le gouvernement est responsable et répond aux attentes de ses sujets »⁹. La plupart des études portant sur le système électoral ignorent d'ailleurs l'existence d'autres échéances pour se consacrer au renouvellement périodique des Communes¹⁰.

Avec 659 députés en 1997, la Chambre des Communes est l'une des plus grandes assemblées des pays occidentaux et sa taille ne cesse de s'accroître progressivement¹¹. Le texte législatif de 1986 ne fixe pas un nombre maximal de circonscriptions et se contente de stipuler que celui-ci doit être supérieur à 613 pour la Grande-Bretagne. Il précise en outre que la représentation de l'Ecosse ne doit pas être inférieure à 71, celle du Pays de Galles à 35 et que le nombre de représentants irlandais doit être compris entre 16 et 18 élus. Ces dispositions garantissent une sur-représentation systématique des nations périphériques. Les circonscriptions sont de tailles très hétérogènes, de quarante mille à cent mille électeurs¹². Bien que le législateur ait conscience de la nécessité de limiter l'augmentation du nombre d'élus, il est difficile de susciter au sein même des Communes le soutien d'une majorité de députés qui accepteraient ainsi de risquer de supprimer leur mandat. Les circonscriptions sont déterminées par une commission *ad hoc*¹³ qui se contente de redécoupages électoraux ou crée de nouvelles circonscriptions en fonction de l'augmentation et des migrations internes de l'électorat. Le dernier ajustement, en 1996, n'échappe pas à cette règle : seules 165 circonscriptions ne furent pas modifiées et 8 nouvelles furent créées.

Un texte de 1911 limite à cinq années la durée de la législature mais la dissolution des Communes est une prérogative royale dont le premier ministre peut demander l'exercice à tout moment. Libre de choisir la date des élections et de profiter des moments où l'opinion lui semble la plus favorable, le chef du gouvernement dispose donc d'un avantage considérable sur l'opposition¹⁴. Dans la pratique, la durée effective de la législature est en moyenne de quatre ans. Margaret Thatcher a systématiquement utilisé cette possibilité au cours des années 1980. En revanche, anticipant une défaite annoncée, John Major a attendu jusqu'à la dernière minute avant de convoquer les élections de 1997¹⁵. Le premier ministre choisit également la durée de la campagne officielle. En 1997, les conservateurs ont essayé d'obtenir un essoufflement des travaillistes en tablant sur une campagne de six semaines, l'une des plus longues de l'après-guerre.

B. L'expression du suffrage

Depuis l'époque des bourgs pourris¹⁶, de nombreuses réglementations contre la corruption électorale ont été adoptées. Les règles applicables aujourd'hui durant la campagne sont dominées par le souci de promouvoir l'égalité des candidats dans chaque circonscription. Elles fixent donc un cadre strict en matière de dépenses électorales et de publicité. Les candidats ne peuvent engager de frais supérieurs à un plafond légal qui est proportionnel au nombre d'électeurs dans la circonscription et varie selon le type de consultation. Non seulement les dons sont contrôlés mais la nature des dépenses et l'origine de celles-ci le sont également. Rien ne peut donc être offert ou promis qui pourrait influencer l'orientation du vote. Il est par exemple

impossible d'offrir du thé, du café ou des biscuits aux électeurs qui se sont déplacés pour une réunion publique ou une rencontre avec le candidat chez un particulier qui organise une réunion « *tupperware* ». Par ailleurs, le « sérieux » des candidatures est garanti par une caution de 500 livres sterling qui est remboursée si le seuil de 5 % des suffrages est dépassé ¹⁷. Les médias doivent accorder à tous les candidats d'une circonscription donnée un traitement équivalent.

Mais la législation électorale concerne essentiellement le niveau local et la plupart de ces règles ne s'appliquent pas au niveau national, les partis n'étant pas à proprement parler reconnus par la loi. Les dépenses au niveau national ne sont ainsi pas plafonnées et les organisations partisanes rivalisent en dépenses publicitaires. Celles-ci ont considérablement augmenté avec le recours aux techniques modernes de communication et de marketing. En 1987, les deux principaux partis avaient dépensé environ sept millions de livres sterling en publicité ; durant les douze mois précédant le scrutin de 1997, les conservateurs ont déboursé 20 millions de livres sterling, les travaillistes 13 et les libéraux démocrates 0,7 ¹⁸. Ces frais couvrent notamment les services d'agences publicitaires connues ¹⁹ qui créent les slogans, les affiches et les spots télévisés. Des encarts publicitaires sont régulièrement achetés dans les médias. Les candidats ne peuvent compter sur la mise à disposition de panneaux officiels et doivent demander à leurs supporters d'apposer des posters à leurs fenêtres ²⁰. L'affichage tient pourtant une place prépondérante dans les campagnes car les partis louent de nombreux panneaux commerciaux. Entre mai 1996 et 1997, le parti conservateur a consacré quatre-vingt-trois pour cent de ses dépenses de campagne à l'élaboration et la diffusion de posters ²¹. La télévision et la presse ont remplacé les réunions électorales. Internet a fait son apparition comme médium de campagne en 1997, les deux grands partis allant jusqu'à mettre à jour leur site quotidiennement ²².

Les méthodes traditionnelles de campagnes, reposant principalement sur la main-d'œuvre militante, ont souvent été décrites comme archaïques et inefficaces en regard des nouvelles techniques de ciblage du public et de courrier personnalisé. Si les réunions publiques deviennent plus rares, toutes les méthodes traditionnelles de campagne n'ont pas disparu. Des études récentes ayant montré l'importance du travail militant durant les campagnes ²³, des pratiques anciennes ont été modernisées. Les élections de 1997 montrent d'ailleurs que les partis ont suivi ces conseils mais avec des effets mitigés ²⁴. Le porte-à-porte, appelé *canvass*, a ainsi été perfectionné par le recours parallèle au démarchage par téléphone et à l'informatisation des données.

Le démarchage électorale à domicile avait été conçu au dix-neuvième siècle comme un moyen d'encourager l'inscription sur les registres et de faire connaître les candidats. L'élargissement progressif du suffrage l'a rendu d'autant plus indispensable que les candidats n'étaient, jusqu'en 1969, identifiés sur les bulletins de vote que par leur nom, sans que leur affiliation partisane soit mentionnée. Cette pratique, qui introduit la politique dans l'intimité de la maison familiale, au domicile même des électeurs, est l'occasion de vanter les mérites du candidat et des politiques du parti. Il permet surtout d'interroger les électeurs sur leurs intentions de vote et de maximiser la participation électorale de leurs sympathisants dans la circonscription. Les numéros d'inscription des électeurs qui se sont déclarés sympathisants sont relevés dans les registres mis à la disposition des partis politiques par les services électoraux. Le jour

du vote, des militants représentant les candidats en compétition et arborant chacun la rosette appropriée, se postent à la sortie des bureaux de vote dès l'ouverture du scrutin ²⁵. Ils arrêtent les électeurs et leur demandent le numéro de leur carte électorale ou leur adresse. Comparés aux feuilles de *canvass*, ces numéros permettent de s'assurer que tous les supporters potentiels ont voté. Dans le cas contraire, des militants se rendent à leur domicile ou leur téléphonent pour les rappeler à leur devoir ²⁶. Dans les circonscriptions où les écarts de voix sont minimes, ces techniques de campagne sont décisives et contribuent parfois à faire basculer les résultats ²⁷.

En entrant dans le bureau de vote, l'électeur donne son nom aux fonctionnaires chargés de l'organisation du scrutin. Aucune pièce d'identité n'est requise, pas même la carte d'électeur : pour toute vérification d'identité, ils lui demandent son adresse. Il est par conséquent difficile de lutter contre la fraude qui ne peut être que constatée, ultérieurement ²⁸. Le numéro d'inscription au registre électorale est transcrit sur le talon du bulletin de vote qui est alors remis à l'électeur. Ce bulletin comporte le nom des candidats en compétition. L'électeur se dirige alors vers un pupitre afin de mettre une croix en face du nom du candidat choisi. Ces pupitres ne sont pas des isolements. Ni porte, ni rideau ne permettent à l'électeur de se retirer à l'abri du regard des autres ²⁹ mais des règles strictes limitent l'accès aux bureaux et empêchent l'intimidation des électeurs et l'interférence avec l'accomplissement de l'acte de vote. L'électeur plie ensuite son bulletin et le met dans l'urne.

Après la clôture du scrutin, les urnes sont scellées et amenées sur le lieu du comptage. Les bulletins sont alors mélangés afin qu'il ne soit pas possible de déterminer de quel bureau de vote ils proviennent. Des fonctionnaires locaux procèdent ensuite au dépouillement sous les yeux des candidats et de quelques observateurs sélectionnés. Seule l'interdiction faite aux candidats et à leurs équipes de participer au comptage assure que les partis n'ont pas directement accès aux bulletins et ne peuvent savoir de façon certaine ³⁰ qui a voté pour eux. Une fois dépouillés, les bulletins sont conservés, sous scellés, par l'administration qui peut ainsi connaître l'orientation du vote de chacun. La législation électorale interdit de telles pratiques, mais le gouvernement est le seul à même de faire respecter cette loi ou de la violer ³¹. La confiance dans les institutions et dans ses concitoyens est l'une des valeurs fondamentales qui caractérise la culture civique britannique ³².

Ainsi, non seulement le vote n'est pas secret au Royaume-Uni mais voter est un acte public, opéré au vu de tous. L'élaboration d'un choix électorale est, pour les Britanniques, le résultat d'une intime réflexion qui l'apparente à l'exercice de la liberté de conscience religieuse. Néanmoins, son expression en public garantit qu'il est inspiré par le bien public plutôt que par l'intérêt privé ³³ et constitue donc une preuve de civisme ³⁴. D'ailleurs, les convictions religieuses ne sont pas confinées à la sphère privée mais ouvertement invoquées pour justifier des engagements politiques. Les discours de Tony Blair sont ainsi émaillés de références chrétiennes. Le domaine de l'action publique et celui de l'action privée ne sont pas strictement distingués dans un pays où les décisions gouvernementales ont longtemps été considérées comme des affaires privées ³⁵.

Le candidat ayant le plus grand nombre de voix est déclaré vainqueur, quel que soit l'écart qui le sépare du suivant. Idéalement, le vainqueur devrait remporter plus de

la moitié des voix. Bien que certains députés puissent se féliciter de bénéficier effectivement du soutien de la majorité des électeurs de leur circonscription, le nombre de ceux qui sont dans un tel cas est en déclin : 44% des députés élus en 1992 et 1997 n'ont pas obtenu la majorité absolue dans leur circonscription. Le mode de scrutin est donc plural plutôt que majoritaire. Si, dans un duel, il est possible que le vainqueur rassemble plus de cinquante pour cent des voix, l'augmentation du nombre de candidats (5,6 candidats par circonscription en 1997 contre 4,5 en 1992) implique que dans un nombre croissant de cas, celui-ci n'obtiendra qu'une majorité relative, parfois limitée à quelques voix d'avance (deux à Winchester et douze à Torbay en 1997). Il est d'ailleurs prévu que d'éventuels cas d'égalité seraient résolus par tirage au sort. Les résultats sont proclamés par le *returning officer* et le vainqueur fait un discours remerciant ses électeurs, son équipe de campagne et les fonctionnaires qui ont participé au déroulement des opérations de vote. Les premiers résultats sont connus aux alentours de minuit. Radios et télévisions organisent des émissions spéciales pour les élections générales où hommes politiques et politistes sont invités.

2. Simplicité, stabilité, tradition ?

Le scrutin majoritaire à un tour présente l'avantage de la simplicité et de la tradition. Le dépouillement est rapide, les résultats découlent directement du comptage des bulletins. Les électeurs sont depuis longtemps familiarisés avec ses particularités amplificatrices. Enfin, il permet la formation de gouvernements stables, prévisibles et responsables.

A. Des gouvernements forts et responsables

Selon ses partisans, le scrutin majoritaire à un tour est le garant de l'attachement du député au service des habitants de la circonscription qu'il représente. La dépendance par rapport aux procédures locales de sélection encourage en effet les élus à entretenir des contacts suivis avec leurs électeurs et leurs militants. Dans les sièges « sûrs », l'élection est quasiment acquise à un des partis quel que soit le candidat qu'il propose. Aussi l'étiquette sous laquelle le candidat se présente est souvent plus importante que sa personnalité, son programme ou sa notoriété. Rares sont d'ailleurs ceux qui, exclus du parti, ont pu poursuivre leur carrière politique comme indépendants. La nécessité de conserver le soutien du parti a donc contribué à renforcer la discipline partisane et en particulier la cohésion des groupes parlementaires ³⁶. En un sens, les députés sont choisis par les comités de sélection qui désignent les candidats plutôt que par les électeurs. Dans de rares cas, lorsque l'opinion du public est ouvertement méprisée par les comités, le candidat officiel échoue ³⁷. Depuis 1992, on assiste cependant à une croissance du vote personnel en faveur des députés qui se font remarquer par leur travail de terrain ³⁸. L'implantation locale permet aux élus de préserver, dans une certaine mesure, une certaine autonomie par rapport aux pressions de l'organisation partisane nationale tant qu'ils conservent leur soutien local.

L'exagération des écarts dans la traduction du nombre de voix en sièges permet généralement au parti ayant reçu le plus grand nombre de suffrages d'obtenir la majorité absolue en sièges. Cette distorsion est parfois telle que l'on parle de « règle

du cube » car le rapport du nombre de sièges obtenus par les deux partis (A/B) est égal au rapport des cubes des suffrages obtenus par les deux principaux partis A^3/B^3 . Plutôt qu'une « loi » systématiquement vérifiée, cette règle est un constat empirique imparfait qui reflète l'attribution au parti vainqueur d'une majorité absolue en sièges. Elle a été globalement vérifiée entre 1945 et 1970 mais, depuis 1974, un changement de 1 % dans le rapport des votes en faveur des deux partis se traduit par un changement de 1,5 % en sièges³⁹. Ces variations sont liées à la distribution spatiale des voix qui jouent un rôle important dans les mécanismes exagérateurs du mode de scrutin à un tour.

La comparaison des résultats de 1997 sous d'autres modes de scrutins (stv, vote alternatif, scrutin de liste ou vote supplémentaire) souligne les propriétés amplificatrices du système actuel et en particulier l'avantage accordé au gagnant⁴⁰. Seul le vote alternatif aurait permis au parti travailliste d'obtenir un plus grand nombre d'élus (436 contre 419 actuellement) tandis que le système du vote supplémentaire aurait réduit le nombre de ses députés à 326⁴¹ et le scrutin de liste, le plus défavorable, à 300⁴². Dans tous les cas (sauf le vote simple transférable dans de petites circonscriptions), Tony Blair n'aurait pu, avec 43,2% des suffrages, disposer de la majorité absolue aux Communes.

Parce que le monarque appelle toujours le leader du parti majoritaire aux Communes à former le gouvernement, les électeurs savent, lorsque le système marche de façon satisfaisante, qu'ils participent directement à la désignation du nouveau gouvernement. Ils se prononcent en votant pour le choix du Premier ministre. L'opposition étant dotée d'un cabinet fantôme, la composition d'un éventuel gouvernement d'alternance est également prévisible. Enfin, le programme de gouvernement est celui sur lequel le parti vainqueur a fait campagne. Les orientations du vote sont donc moins influencées par la personnalité des candidats dans la circonscription que par la volonté de sanctionner ou de prolonger le gouvernement sortant.

La formation de gouvernements unitaires est l'une des conséquences les plus attendues de l'utilisation de ce mode de scrutin. Elle leur confère également certaines caractéristiques. N'ayant pas à négocier avec d'autres partis, le gouvernement est immédiatement opérationnel et le cabinet prend ses fonctions dès le lendemain du scrutin. Le premier ministre s'appuie sur une majorité stable aux Communes. Il dispose des moyens de mettre en œuvre son programme électoral et d'imposer ses décisions à une opposition assurée de former à son tour dans l'avenir son propre gouvernement. Il n'a pas à tenir compte d'opinions extérieures à son gouvernement et peut donc prétendre être guidé par des principes⁴³. La victoire électorale laisse supposer que ceux-ci sont partagés ou du moins que les électeurs consentent à ce qu'ils guident le gouvernement. Le mode de scrutin contribue donc à doter le Royaume-Uni d'un gouvernement fort⁴⁴ et incontesté.

En contrepartie, les reports de voix d'un parti à l'autre étant exagérés, un gouvernement qui échoue peut être facilement sanctionné par l'électorat. Le vote tactique est une des caractéristiques du système britannique. Il est au fondement des mécanismes exagérateurs du mode de scrutin : l'électeur, en effet, se détermine en fonction de ceux qu'il veut éliminer plutôt qu'il n'émet un choix positif. En 1997, les

électeurs désireux de se débarrasser du gouvernement conservateur ont voté pour le parti le mieux placé parmi ses opposants. Ceci a permis aux libéraux démocrates et aux travaillistes d'augmenter leur contingent parlementaire aux dépens du parti mené par John Major.

Plus encore sans doute qu'il ne permet aux électeurs de choisir un premier ministre, le mode de scrutin permet de se débarrasser d'un gouvernement impopulaire. De ce fait, le parti au pouvoir s'applique à remplir le contrat de gouvernement que constituent les promesses contenues dans son manifeste électoral et à satisfaire ses supporters. Les campagnes électorales s'articulent plus encore qu'ailleurs sur des promesses électorales et la dénonciation des promesses intenables de l'adversaire. Le New Labour a articulé sa campagne de 1997 autour de cinq promesses clés qu'il jurait pouvoir tenir en cas de victoire. En campagne, les partis soulignent la cohésion de leur organisation, présentée comme une garantie que les promesses électorales seront tenues. Le gouvernement invoque d'ailleurs le mandat qui lui a été confié par les électeurs pour imposer la discipline à son équipe. Au moyen âge, les parlementaires étaient individuellement mandatés par les électeurs pour défendre leurs intérêts. Cette idée, jamais clairement abandonnée par les Britanniques, a été remplacée par celle de mandat national. « Il existe, au Royaume-Uni, une tradition qui veut que les élections générales, si elles sont dominées par un thème, soient considérées comme donnant au nouveau gouvernement le mandat d'appliquer la politique qu'il proposait sur ce problème » ⁴⁵.

B. La belle mécanique ne marche plus ?

Le mode de scrutin tend généralement à discriminer en faveur des deux principaux partis et à restreindre de façon drastique les chances des tiers-partis d'obtenir des élus. Parce que le gagnant emporte tout et le perdant n'obtient presque rien, le scrutin majoritaire à un tour favorise la compétition au centre en encourageant les partis à séduire l'électeur médian. Cette déformation limite le caractère centrifuge du système partisan et sanctionne l'extrémisme. Elle est analysée comme étant l'une des causes du consensus de l'après-guerre et l'un des garants d'un système politique modéré et stable. Pourtant, elle n'a pas empêché les affrontements idéologiques des années soixante-dix et quatre-vingt, la publication par le parti travailliste de la « lettre de suicide la plus longue de l'histoire » ⁴⁶ et la toute-puissance du thatcherisme.

La maximisation des chances de victoire incite à la bipolarisation du débat et à la formation de deux groupes en opposition constante. Les implications du mode de scrutin s'étendent donc également au système partisan : les affrontements binaires et le bipartisme lui sont fréquemment associés ⁴⁷. De façon exceptionnelle en 1997, les partis-tiers ont néanmoins atteint un nombre de députés record. Quarante-six libéraux démocrates ont été élus ainsi que vingt-neuf appartenant à des formations, d'Irlande du nord, galloise ou écossaise ⁴⁸. En effet, les partis dont la base est géographiquement concentrée tels que les partis nationalistes (Plaid Cymru ou Scottish National Party) sont avantagés par rapport aux organisations dont les sympathisants sont uniformément répartis sur l'ensemble du territoire ⁴⁹. La distribution géographique des sièges gagnés par les partis a été modifiée : les conservateurs ont été progressivement confinés aux frontières de l'Angleterre. Les électeurs des nations

périphériques ont ainsi pu avoir le sentiment d'être dirigés par un parti étranger à leurs préoccupations et qu'ils n'avaient pas contribué à élire. En 1997, l'Ecosse et le Pays de Galles n'ont, pour la première fois, envoyé aucun député conservateur aux Communes.

Bien qu'il renforce les tendances au bipartisme en favorisant les deux plus grandes organisations partisans et en désavantagant systématiquement les plus petites, le scrutin majoritaire à un tour n'a pas conduit à l'instauration d'un bipartisme parfait. A l'apogée du bipartisme en 1950, les deux principales formations politiques attiraient près de 90 % des suffrages exprimés (77 % de l'électorat). La part du vote obtenu par les deux principaux partis n'a depuis cessé de diminuer. En 1983, travaillistes et conservateurs ont reçu les voix d'à peine 51 % de l'électorat. De nouvelles organisations sont apparues sans que leurs résultats se traduisent en sièges parlementaires. Ainsi, en 1983, l'Alliance et les nationalistes ont obtenu plus de 27 % des suffrages (et vingt-sept sièges seulement). Des fractions croissantes de l'électorat sont ainsi exclues de la représentation, en dépit parfois d'une ténacité exemplaire⁵⁰. Or l'exclusion de la représentation de minorités importantes est problématique. Elle contribue en effet à développer, ou entretenir, un sentiment d'aliénation à l'égard des institutions.

L'abstention, inférieure à 20 % en 1950, a progressivement augmenté. Elle a atteint près de 30 % lors des élections générales de 1997. L'augmentation du nombre de sièges sûrs⁵¹ (*safe seats*) explique en partie cette tendance. La certitude qu'un candidat sera élu quel que soit le taux de participation tend à détourner les citoyens de l'accomplissement de leur devoir électoral. Puisque l'issue du scrutin est sans suspens, les électeurs d'un parti ne se donnent ainsi pas toujours la peine de se rendre aux urnes lorsqu'ils votent dans les bastions de l'autre. Le parti travailliste rencontre d'ailleurs également des difficultés croissantes à mobiliser ses électeurs, y compris, voire surtout, dans ses zones de force traditionnelles. Dans la plupart des cas, un vote de conviction qui ne se porte pas sur l'un des deux principaux partis risque d'être perdu. Aussi les électeurs qui ne souhaitent pas voter tactiquement (et effectuer un choix négatif en votant « contre » un parti) se réfugient-ils dans l'abstention.

La diminution du nombre de circonscriptions marginales a eu d'autres conséquences : la règle du cube ne se vérifie plus. Il en faut 180 pour que la loi du cube puisse jouer ; or il n'en existait en 1997 que 114⁵². En conséquence, le nombre de sièges alloués aux tiers-partis a augmenté. En 1997, bien qu'en recul d'un point par rapport à 1992 et avec leur plus mauvais score depuis trente ans (hormis 1979), les libéraux démocrates ont doublé leur représentation au Parlement (quarante-six contre vingt lors de la législature précédente). Ainsi, le scrutin majoritaire à un tour risque de ne plus garantir à un seul parti la majorité aux Communes. D'ailleurs, il a parfois conduit à la victoire en sièges d'un parti qui n'avait pas le plus grand nombre de suffrages. En 1951, le parti conservateur obtint ainsi une majorité de dix-sept sièges aux Communes bien qu'il ait reçu, en moyenne nationale, environ deux cent cinquante mille voix de moins que les travaillistes. En février 1974, la situation fut inversée mais les travaillistes n'eurent que quatre sièges d'avance sur les conservateurs. Le scrutin majoritaire à un tour montre une tendance à attribuer sur une période un avantage systématique à l'un des partis. Alors que les conservateurs étaient

favorisés jusqu'au début des années 1970, les travaillistes bénéficient de cette distorsion depuis. Ce phénomène explique l'avance des travaillistes sur les conservateurs lors des dernières élections générales de 1997 ⁵³.

Les avocats du mode de scrutin actuel vantent ses conséquences stabilisatrices sur le système politique. Pourtant, le mode de scrutin n'a pas toujours réussi à produire une majorité suffisante pour la constitution d'un gouvernement monopartisan. En fait, au cours des cent cinquante dernières années, près de la moitié n'ont pas connu de gouvernement d'un seul parti. Des coalitions ont dirigé le pays pendant quarante-trois ans (en particulier durant la seconde guerre mondiale). Pendant trente-quatre années, le parti au gouvernement a été contraint de rechercher le soutien d'un autre groupe parlementaire ⁵⁴. Si le système majoritaire à un tour ne remplit plus (ou pas suffisamment) sa fonction essentielle, ses défauts par rapport à des méthodes plus proportionnelles deviennent plus évidents.

3. La réforme : une révolution en perspective ?

La simplicité du système électoral, son application à tous les niveaux d'élection, son ancienneté contribuent à ce qu'il soit étroitement associé à la tradition représentative britannique et, à ce titre, considéré par de nombreux sujets de Sa Majesté, comme le meilleur possible. Il a résisté à l'épreuve du temps. Il permet la désignation de représentants, la formation de gouvernements forts, le contrôle démocratique des gouvernants. Il est indissociable de l'histoire et de la culture politique nationale. Toute tentation de réforme équivaut ainsi à une révolution. Pourtant, le débat est récurrent et des modes de scrutins plus proportionnels sont régulièrement évoqués sans qu'aucun ait jusqu'à présent réussi à être approuvé par le Parlement.

A. *L'éternel projet de l'opposition*

Malgré la ferveur de ses défenseurs, le mode de scrutin majoritaire à un tour a maintes fois été critiqué et menacé de réforme. En 1917, l'introduction de la proportionnelle fut envisagée et discutée par une commission interpartisane. Le système suggéré était l'introduction du vote simple transférable dans les villes et le vote alternatif dans le reste du pays. Faute de mobilisation au Parlement, le texte fut abandonné. En 1931, une deuxième tentative échoua devant les Lords après avoir reçu l'approbation des Communes. Au cours des trente dernières années, la question d'une réforme du mode de scrutin est revenue en force mais les réformes n'ont pas suivi soit que les partis qui les proposent en abandonnent l'idée une fois portés au pouvoir, soit qu'ils demeurent dans l'opposition. « Dans la mesure où la proportionnelle priverait au moins un tiers des députés actuels de leur siège, cela revient un peu à demander aux dindes de voter pour Noël », remarquait cyniquement le professeur Ivor Crewe en 1991 ⁵⁵.

Les adversaires du mode de scrutin actuel insistent sur l'injustice que constitue l'exclusion durable du processus politique des groupes et minorités qui ne trouvent pas leur place au sein des deux principaux partis. En effet, le système politique britannique est très largement dominé par le Parlement, premier lieu de débat et de règlement des conflits. Aujourd'hui, les libéraux démocrates et les verts sont les

avocats de l'introduction d'une dose de proportionnelle qui leur conférerait une chance accrue d'obtenir des élus. Le débat est cependant animé principalement par des associations, telles que Charter 88 ou Démos, qui contestent le caractère démocratique d'un système au sein duquel un tiers de l'électorat peut imposer le gouvernement de son choix à l'ensemble du pays. Leurs revendications s'appuient sur les exigences de participation exprimées notamment par les nouvelles classes moyennes. Ces demandes contrastent avec l'attitude traditionnelle de déférence et de confiance dans les institutions parlementaires et ses représentants. En dépit de désaccords qui portent essentiellement sur le choix de la meilleure formule de proportionnelle, ils partagent la volonté de limiter le recours au vote utile et d'encourager le vote de conviction. Ils espèrent ainsi combattre le sentiment d'aliénation et responsabiliser les citoyens. Une meilleure représentation des femmes et des minorités est également présentée comme un objectif primordial.

L'attitude des grands partis à l'égard de la réforme a fluctué en raison de leur position au sein du système. Ainsi les libéraux démocrates qui sont à présent les plus virulents défenseurs de la représentation proportionnelle s'y montraient-ils opposés au début du siècle lorsqu'ils constituaient le deuxième des grands partis. En 1974, les élections générales n'ayant pas permis l'installation d'une majorité claire et d'un gouvernement monocolore, les conservateurs se sont intéressés à la question mais y ont perdu tout intérêt au début des années 1980. Les travaillistes, hostiles durant l'après-guerre, y ont au contraire trouvé un regain d'intérêt depuis 1979. Leur longue exclusion du pouvoir les a incités à reconsidérer leur position. En 1990, l'exécutif du parti a chargé un comité, dirigé par le professeur Raymond Plant, de réfléchir à des alternatives possibles.

Mais ce n'est qu'après l'échec des élections générales de 1992 que le parti travailliste a proclamé sa volonté de réforme. Suivant les recommandations de ce comité, le leader du parti ⁵⁶ a prôné la création d'une commission chargée de soumettre des propositions au débat public et l'organisation d'un référendum sur la question. Cependant, le parti ne s'est prononcé ni sur la nature de la réforme, ni sur le calendrier de celle-ci. Les divisions sont manifestes dans l'état-major du parti. Tandis que Robin Cook milite depuis longtemps pour l'abandon du scrutin majoritaire à un tour, une opposition à tout projet de changement, menée par Margaret Beckett et John Prescott, s'est développée à l'intérieur de l'organisation.

B. Premiers pas...

La dévolution a été l'occasion d'expérimenter des modes de scrutins proportionnels dans les nations périphériques. Le débat sur l'opportunité d'une réforme pour l'élection des Communes est donc ouvert mais il est compliqué par la division des partisans de la réforme quant au mode de scrutin souhaitable. En 1999, les élections pour les assemblées galloise et d'Irlande du Nord ainsi que pour le parlement écossais ont été organisées sous des modes de scrutin comportant une dose de proportionnelle, conformément aux accords interpartisans sur la dévolution.

Encore une fois, le pragmatisme semble avoir dicté le choix de systèmes complexes et divers, adaptés aux traditions politiques locales. Deux modes de scrutins ont été utilisés. En Irlande du Nord, le vote simple transférable (STV), introduit

au niveau local dès 1973, a été choisi afin de permettre la représentation équitable des minorités rivales. L'utilisation d'un tel système en République d'Irlande a contribué à justifier cette décision. En Ecosse et au Pays de Galles, en revanche, c'est un système à l'allemande qui a été adopté, combinant vote dans des circonscriptions et listes pour l'élection de députés supplémentaires à la proportionnelle.

En Ecosse, une commission MacIntosh a été mise en place pour considérer les différentes alternatives et proposer une réforme du mode de scrutin pour les élections locales. Elle a rendu son rapport en juin 1999 et il appartient dorénavant au Parlement écossais de choisir le futur système de désignation des élus locaux. Une réforme du système est envisagée pour les prochaines échéances locales (2003) dans le reste du Royaume-Uni. Elle permettrait en outre de ménager le parti libéral démocrate dont l'opposition « constructive » est liée à la promesse d'introduire le scrutin proportionnel. La création d'un système mayoral, acceptée pour Londres, est également considérée pour d'autres villes.

Pour la première fois, le mode de scrutin proportionnel avec listes régionales a été utilisé pour les élections européennes de 1999, grâce à une loi adoptée *in extremis* en janvier. Dominée par les conservateurs, la Chambre des Lords s'opposait au gouvernement quant à l'opportunité d'une réforme du scrutin pour les échéances européennes. Menacés de disparition par le projet de transformation de la Chambre des Lords, les pairs ont utilisé leur position de force ⁵⁷ pour négocier une phase de transition vers la nouvelle Chambre Haute. Contre l'avis de William Hague qui espérait infliger ainsi une défaite au gouvernement, le leader des lords conservateurs a discuté directement avec le parti travailliste. En échange d'une abstention sur le mode de scrutin, il a obtenu qu'un nombre limité de pairs héréditaires puissent continuer à siéger durant une période transitoire.

La méfiance des citoyens à l'idée de changements radicaux est exploitée par les opposants aux réformes et par la presse populaire. Dans un pays où la participation politique est perçue comme un acte volontaire ⁵⁸ et la dépolitisation de la société comme le signe d'une culture civique et d'une identité nationale fortes, l'efficacité du gouvernement est plus importante que la représentation des minorités au sein des Communes. Parce qu'ils doutent souvent de l'intérêt que portent leurs concitoyens à la politique, certains commentateurs redoutent qu'un nouveau mode de scrutin ne soit trop complexe pour être compris et que, rendus perplexes par des bulletins de vote inhabituels, les électeurs se réfugient dans l'abstention. Cet argument a été conforté en 1999 par les taux de participation décevants lors des élections européennes et nationales (23 % pour les élections européennes, 60% pour les assemblées de la dévolution ⁵⁹).

Le système à l'allemande utilisé en Ecosse et au Pays de Galles impliquait que l'électeur vote deux fois : pour un candidat dans sa circonscription et pour une liste partisane. Lors des élections européennes, la prolifération des listes (à droite, les conservateurs pro-européens disputaient les suffrages au parti conservateur et au parti pour l'indépendance du Royaume-Uni) a impliqué l'impression de gigantesques bulletins de vote. Dans certaines régions, six à sept listes étaient en concurrence. Ces échéances étaient envisagées comme épreuve de la vérification de la faisabilité et de la désirabilité d'une réforme pour les élections de Westminster mais le résultat est

ambigu. La combinaison de l'abstention et de la proportionnelle a transformé la contre-performance attendue du New Labour en défaite. Et celle-ci a été présentée comme une preuve de l'hostilité des électeurs à l'égard du nouveau mode de scrutin.

C. La révolution va-t-elle avoir lieu ?

Dès septembre 1997, le gouvernement travailliste a créé une commission chargée de proposer une alternative au mode de scrutin en vigueur. Quatre objectifs précis lui ont été fixés : le nouveau mode de scrutin doit non seulement être plus proportionnel mais aussi élargir le choix des électeurs et conserver le lien privilégié entre les députés et leur circonscription. Il doit enfin garantir l'élection de majorités stables. De telles contraintes soulignent le rôle prépondérant accordé par les Britanniques au mode de scrutin dans la régulation du système politique. La Commission a sollicité les contributions d'experts nationaux et internationaux, d'hommes politiques, d'associations. Elle a également organisé des réunions publiques dans l'ensemble du pays, invitant les citoyens à exprimer leur opinion sur les différents systèmes proposés.

Le système du vote simple transférable (stv), qui est utilisé dans plusieurs pays du Commonwealth ⁶⁰, est depuis longtemps privilégié par les militants de Charter 88. Ce mode de scrutin, présenté comme appartenant à la tradition britannique, augmente substantiellement le choix des électeurs et garantit une assez bonne proportionnalité dans des circonscriptions désignant plusieurs représentants. Il présente l'avantage de conserver le lien des députés avec leur circonscription, qui est l'un des arguments majeurs des opposants à toute réforme, et encourage moins que d'autres systèmes proportionnels l'éclatement des organisations partisans. Pourtant le stv a un inconvénient majeur. Si l'acte de vote en lui-même est simple (il suffit de classer les candidats par ordre de priorité), le dépouillement et l'attribution des sièges sont longs et complexes.

Le scrutin de liste est sans doute le système le moins populaire parmi les avocats britanniques de la représentation proportionnelle. Il est perçu comme en contradiction directe avec plusieurs éléments fondamentaux de la tradition représentative du Royaume-Uni. Beaucoup l'estiment intrinsèquement porteur d'instabilité. Il rencontre notamment l'opposition farouche des militants locaux qui disposaient jusqu'à présent d'une relative autonomie dans le choix de leur candidat ⁶¹. La sélection des candidats de la liste relève en effet des fédérations régionales et paraît plus ouverte aux pressions des exécutifs partisans, comme l'a montré l'intervention de New Labour dans le choix d'un leader au parti travailliste gallois et l'imposition de sa candidature. Les procédures de sélection des candidats pour les élections écossaise et galloise ont ainsi été opposées à l'idéal traditionnel de l'autonomie des groupes locaux. Le renforcement du contrôle exercé par les états-majors partisans est sévèrement critiqué par les militants ⁶² comme par les médias. Souvent plus illusoire que réelle, cette ancienne indépendance joue néanmoins un rôle important dans les représentations politiques britanniques ⁶³. Lorsque le panachage n'est pas autorisé, il prive également les électeurs de la possibilité de se prononcer sur la personnalité de leur représentant. Bien que les électeurs décident de l'orientation de leur vote en fonction du label partisan plus que de la personnalité des candidats, le scrutin avec

listes fermées est donc souvent présenté comme la plus maléfique de toutes les variantes de proportionnelle.

Les scrutins de listes présentent aussi le risque de favoriser l'éclatement des partis politiques en cliques rivales ⁶⁴. La difficulté pour un parti d'obtenir à lui seul la majorité absolue des sièges est présentée par les détracteurs de la proportionnelle comme synonyme de chaos et d'instabilité. L'éventualité d'avoir à négocier des accords de coalition est considérée avec horreur. Les coalitions « représentent [en effet] un écart par rapport au modèle bipartisan de la politique britannique et de tels écarts ont toujours été accompagnés de réticences et de la réaffirmation quasi unanime de la désirabilité d'un retour rapide au système des deux partis » ⁶⁵. Au début des années 1990, conservateurs et travaillistes partageaient la même méfiance : « la proportionnelle laisse les partis minoritaires négocier leur soutien et déterminer la politique du gouvernement. Ce n'est pas démocratique, c'est du marchandage » ⁶⁶, « les électeurs voteraient pour un cheval et auraient un chameau » ⁶⁷. Cette hostilité est manifeste jusque dans les rangs du parti libéral démocrate où la position de l'ancien leader Paddy Ashdown fut vivement critiquée. Favorable à la coopération avec le New Labour, il avait accepté de participer à des réunions régulières avec le cabinet de Tony Blair. Le nouveau leader, Charles Kennedy, élu en août 1999, hésite à poursuivre dans cette voie et les libéraux démocrates devraient adopter dans l'avenir une attitude plus critique à l'égard du gouvernement.

D'autres systèmes sont discutés sans soulever autant de passion. Le vote alternatif présente l'avantage de conserver les circonscriptions et d'augmenter le choix des électeurs. Il assure la majorité absolue à l'unique représentant mais ne garantit pas une meilleure proportionnalité que le système actuel. L'électeur classe les candidats par ordre de priorité. Si un candidat obtient plus de cinquante pour cent des voix, il est déclaré élu ; dans le cas contraire, les secondes préférences du candidat arrivé dernier sont distribuées et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un des candidats obtienne la majorité absolue des voix. Bien que les principaux partis y aient recours pour l'élection de leurs leaders, le scrutin à deux tours à la française n'est pas jugé viable. Non seulement il ne garantit pas la proportionnalité mais surtout il implique de demander aux électeurs de voter deux fois « alors que la plupart sont déjà réticents à l'idée de se déplacer une fois » (*Jenkins report*, § 88).

Ayant considéré dans quelle mesure les différents modes de scrutin satisfaisaient aux conditions posées par le gouvernement, la commission propose l'adoption d'un système mixte à deux votes, proche de celui utilisé pour l'Assemblée galloise et le Parlement écossais. 80 à 85 % des députés continueraient à être élus individuellement dans des circonscriptions selon les procédures du vote alternatif ⁶⁸. Le reste des députés serait élu sur des listes fermées proposées par les partis dans le cadre de circonscriptions comtales. Les deuxièmes votes apporteraient une correction proportionnelle au mode de scrutin tandis que les députés élus selon ce procédé conserveraient un attachement géographique.

Publié à l'automne 1998, ce rapport doit servir de base à l'organisation d'un référendum sur la réforme du mode de scrutin. Le gouvernement n'est cependant aucunement lié par les propositions faites et il est probable qu'une telle consultation n'aura lieu qu'après les prochaines échéances législatives (prévues au plus tard pour

2002). Les élections de la dévolution n'ont pas contribué à atténuer ces réticences puisque le parti travailliste a échoué à obtenir la majorité et a dû s'allier, au lendemain du scrutin, avec les nationalistes gallois et les libéraux démocrates écossais. L'émergence de tensions au sein de l'exécutif écossais après quelques mois seulement de fonctionnement confortent ces préjugés. Enfin, l'échec des travaillistes lors des élections européennes de juin 1999 a renforcé l'opposition à ce mode de scrutin dans les rangs du parti au pouvoir. En effet, celui-ci remettrait en question la possibilité pour le gouvernement d'imposer ses réformes sans véritable opposition qui est l'une des contreparties traditionnelles de l'alternance radicale liée au mode de scrutin. Dès 1990, Roy Hattersley affirmait devant le congrès travailliste à Blackpool : « en fin de compte, le parti ne soutiendra pas un système électoral qui l'empêcherait d'obtenir la majorité en son nom propre ». Encore une fois, la réforme pourrait être repoussée à une date ultérieure.

4. Conclusion

Rares sont les travaillistes motivés par la perspective d'augmenter les chances de représentations des conservateurs, des libéraux démocrates ou des nationalistes. Nombre d'entre eux sont donc de plus en plus réticents à l'idée de renoncer au mode de scrutin qui leur a permis d'obtenir une victoire écrasante aux Communes en 1997. Une volonté de substituer à une politique confrontationnelle, largement entretenue par le bipartisme parlementaire, une approche plus consensuelle, fondée sur la négociation, est affichée par ceux qui espèrent créer un centre gauche fort qui permette d'écarter durablement les conservateurs du pouvoir. De part et d'autre, les acteurs sont animés par la conviction que le mode de scrutin joue un rôle décisif dans le modelage de la vie politique et dans le résultat des élections.

Avec le temps, le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour est devenu synonyme de stabilité et beaucoup craignent qu'une réforme n'entraîne des bouleversements profonds du système politique. Dans un pays peu habitué aux changements brutaux, une telle perspective suscite peu d'enthousiasme voire un franc scepticisme. La majorité du public reste d'ailleurs indifférente à l'injustice actuelle de la représentation. Sans être strictement abandonnée, la réforme électorale pour les élections générales semble avoir été, à court terme au moins, écartée par le gouvernement peu enclin à s'engager dans une campagne référendaire incertaine et qui ne semble guère préoccuper que ses opposants. Le gouvernement travailliste est d'autant moins disposé à prendre le risque d'un échec que le parti lui-même est divisé et qu'un autre référendum a également été promis, sur la question plus urgente et délicate de l'intégration européenne. Pourtant, dans la mesure où la proportionnelle a été introduite à divers degrés dans les nations périphériques sous prétexte d'équité, en priver les Anglais paraît difficile à justifier. La question du West Lothian ⁶⁹ devient de plus en plus pressante. Quelques conservateurs se mobilisent d'ailleurs pour demander la création d'un Parlement anglais et équilibrer ainsi des réformes constitutionnelles hâtives.

Le débat est ouvert et Tony Blair a jusqu'à présent évité de prendre quelque parti que ce soit bien que les bonnes relations avec les libéraux démocrates soient largement liées à l'engagement réformateur. La difficulté reste cependant de

convaincre une majorité de Britanniques de l'opportunité d'une réforme. La question subsidiaire, et pourtant tout aussi importante, réside dans le choix d'une alternative acceptable, c'est-à-dire d'un mode de scrutin qui introduise une dose de proportionnelle sans pour autant compromettre la possibilité de majorité monopartisane. Encore une fois, ce qui est recherché sous la pression des circonstances est une adaptation des institutions représentatives aussi minime que possible mais aussi radicale que nécessaire.

Notes

¹ Le Royaume-Uni a, par dérogation, pu repousser jusqu'en 1999 l'introduction de la proportionnelle pour l'élection des députés européens.

² Ecosse, Irlande du Nord et Pays de Galles.

³ Ronald INGLEHART, *Culture Shift in Advanced Societies*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁴ La domination du parti conservateur aux Communes n'en est qu'un exemple. Anthony SELDON, Stuart BALL (ed.), *Conservative Century. The Conservative Party since 1900*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

⁵ Les académiques et les personnes travaillant dans une circonscription différente de celle de leur résidence pouvaient voter plusieurs fois.

⁶ Il demeure quelques exceptions à cette règle dans certains conseils de paroisse anglais.

⁷ En 1989 et 1994 la participation électorale était de 36 %.

⁸ « Hier au Parlement » est un programme quotidien BBC Radio 4 durant toute la session. Le dimanche soir est diffusée « L'heure de Westminster » qui relate tout au long de l'année les travaux et débats parlementaires.

⁹ Richard ROSE, « England : The Traditionally Modern Political culture », in Sidney VERBA, Lucien PYE (ed.), *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 103.

¹⁰ Robert BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, Londres, Saint Martin's Press, 1995.

¹¹ Les députés n'étaient que 615 en 1918, 651 en 1992.

¹² La taille moyenne des circonscriptions est de 68 000 électeurs en Angleterre, 62 000 en Irlande du Nord, 56 000 au Pays de Galles et 55 000 en Ecosse.

¹³ La création d'une commission permanente chargée de tout ce qui concerne les élections, de la campagne au découpage et aux procédures d'appel, est envisagée parmi les réformes constitutionnelles du gouvernement travailliste.

¹⁴ Les assemblées issues de la dévolution créées en 1999 ont un terme fixe de quatre ans. Une réforme en ce sens est occasionnellement évoquée pour les Communes.

¹⁵ La date limite des élections générales était le 22 mai mais l'organisation d'élections comtales le 1^{er} mai rendait l'hypothèse d'un scrutin législatif trois semaines plus tard impraticable. La législature 1992-1997 fut donc la plus longue en temps de paix.

¹⁶ Au dix-neuvième siècle, certaines circonscriptions ne comptaient que très peu d'électeurs et il était donc aisé pour un candidat de s'assurer de leur soutien par des cadeaux ou des pressions. Hogarth a peint une série de quatre tableaux satiriques sur les élections au dix-huitième siècle que l'on peut voir à Londres dans la collection du musée John Soanes.

¹⁷ Une telle contrainte pèse lourdement sur les budgets des petits partis tels que les verts ou les communistes sans pour autant empêcher le Monster Raving Loony Party (financé par un Lord millionnaire) ou le parti de la loi naturelle de présenter des candidats.

¹⁸ David BUTLER, Dennis KAVANAGH, *The British General Election of 1997*, Londres, Macmillan, 1997, p. 242.

¹⁹ M. & C. Saatchi travaille pour le parti conservateur depuis 1977. BMP travaille pour New Labour depuis 1995.

²⁰ L'affichage sauvage, quasiment inexistant en Angleterre, existe en revanche en Ecosse : à l'approche des élections les lampadaires sont décorés des couleurs vives des différents partis (jaune nationaliste, orange libéral démocrate, bleu conservateur et rouge travailliste).

²¹ Chris POWELL, « The role of Labour's advertising in the 1997 General Election », in Ivor CREWE, Brian GOSSCHALK, John BARTLE, *Why Labour won the General Election of 1997*, Londres, Franck Cass, 1998, p. 37.

²² Stephen WARD, Rachel GIBSON, « The First Internet Election ? UK Political Parties and Campaigning in Cyberspace », in Ivor CREWE, Brian GOSSCHALK, John BARTLE, *op. cit.*, pp. 93-114.

²³ C. J. PATTIE, Paul WHITELEY, R.J. JOHNSTON, Patrick SEYD, « Measuring Local Campaign Effects : Labour Party Constituency Campaigning at the 1987 General Election », *Political Studies*, 42, 1994, pp. 469-479.

²⁴ David DENVER, Gordon HANDS, « Constituency Campaigning in the 1997 General Election : Party Effort and Electoral Effect », in Ivor CREWE, Brian GOSSCHALK, John BARTLE, *op. cit.*, pp. 75-92.

²⁵ Le jeudi des élections, les bureaux sont ouverts de neuf à vingt et une heures. Les élections locales ont toujours lieu le premier jeudi de mai.

²⁶ Et parfois, selon les moyens du candidat, les conduire en voiture au bureau de vote.

²⁷ C. J. PATTIE, Paul WHITELEY, R.J. JOHNSTON, Patrick SEYD, *op. cit.*, pp. 469-479.

²⁸ Un proverbe dit d'ailleurs « *vote early, vote often* ». Il ne semble cependant pas que la fraude soit une pratique très répandue et elle ne préoccupe guère les réformateurs.

²⁹ Ces pupitres ressemblent aux guichets automatiques des banques où celui qui retire de l'argent s'efforce de dissimuler les chiffres de son code secret en masquant ses gestes de son dos. Pour la France, voir Alain GARRIGOU, *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992.

³⁰ Le démarchage donne néanmoins aux partis le moyen de connaître les préférences politiques des électeurs.

³¹ Robert BLACKBURN, « Electoral Law and Administration », in Robert BLACKBURN, Raymond PLANT (ed.), *Constitutional Reform. The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, Londres, Longman, 1999, p. 88.

³² Sidney VERBA, Gabriel ALMOND, *Civic Culture*, Boston, Little Brown, 1963.

³³ John STUART MILL, *Considerations on Representative Government*, cité par Robert BLACKBURN, *The Electoral System in Britain*, Londres, Saint Martin's Press, 1995, p. 108.

³⁴ *Ibid.*, pp. 102-109.

³⁵ Richard ROSE, *op. cit.*, p. 96.

³⁶ Les deux partis historiques n'étaient pas jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle des groupes disciplinés ou organisés mais des coteries à géométrie variable. Voir IVOR BULMER-THOMAS, *The Growth of the British Party System*, Londres, John Baker, 1965.

³⁷ Le parti conservateur de Tatton et Hamilton l'apprent à leur dépens en 1997. Hamilton, accusé de nombreuses malversations, fut battu par une coalition des autres partis dans l'un des sièges les plus sûrs du pays.

³⁸ John CURTICE, Michael STEED, « The results analysed », in David BUTLER et Dennis KAVANAGH, *The British General Election of 1997*, Londres, Macmillan, p. 312.

³⁹ Pippa NORRIS, Ivor CREWE, « Did the British Marginals Vanish? Proportionality and Exaggeration in the British Electoral System Revisited », *Electoral Studies*, 1994, 13 (3), p. 205.

⁴⁰ John CURTICE, Michael STEED, *op. cit.*, p. 319.

⁴¹ 75 % des députés étant désignés selon la procédure traditionnelle. Les Communes compteraient 196 conservateurs, 104 libéraux démocrates et 33 autres.

⁴² 208 conservateurs, 113 libéraux démocrates et 38 autres.

⁴³ On oppose parfois la politique de principes (*politics of principle*) des gouvernements d'un seul parti à la politique de compromis (ou de compromission) qui caractérise les gouvernements de coalition.

⁴⁴ Certains, reprenant le mot d'Orwell, parlent de « dictature électorale ». Voir également Noëlle BURGI, « Etat faible, pouvoir fort : l'exemple de la Grande-Bretagne », *Revue Française de Science Politique*, 1992, 42 (3), pp. 402-416.

⁴⁵ A. B. BIRCH, « The Theory of representation and British practice », in S.E. FINER (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram, 1975, p. 61.

⁴⁶ Le surnom a été donné au manifeste électoral travailliste des élections générales de 1983.

⁴⁷ Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

⁴⁸ Ils étaient dans la législature sortante vingt libéraux démocrates et vingt-quatre élus d'autres formations, principalement d'Irlande du nord ou nationalistes écossais et gallois.

⁴⁹ En 1989, le Green Party par exemple a obtenu 15 % des suffrages lors des élections européennes sans parvenir à faire élire un seul député européen. En 1999, grâce au scrutin de liste, ils ont obtenu deux élus pour environ 6 % des suffrages.

⁵⁰ Le Green Party, fondé en 1973, n'a obtenu ses premiers représentants au niveau national qu'en 1999 grâce à l'introduction de la représentation proportionnelle pour les élections européennes.

⁵¹ Entre 1955 et 1992, elles sont passées de 46 à 53% des circonscriptions, soit de 282 à 323 sièges. Pippa NORRIS, Ivor CREWE, *op. cit.*, p. 216.

⁵² Ce chiffre est néanmoins en augmentation par rapport à 1992. John CURTICE, Michael STEED, *op. cit.*, p. 315.

⁵³ David BUTLER, Dennis KAVANAGH, *op. cit.*, p. 252.

⁵⁴ Des réformes décisives ont d'ailleurs été adoptées (l'essor de l'Etat providence ou l'entrée dans le marché commun) durant ces périodes de coalitions.

⁵⁵ *Marxism Today*, octobre 1991.

⁵⁶ La promesse faite par John Smith a été implicitement reprise par Tony Blair.

⁵⁷ S'ils ne pouvaient empêcher l'adoption du texte, ils pouvaient néanmoins la retarder suffisamment pour que la réforme ne soit pas applicable en juin.

⁵⁸ Le vote obligatoire n'a jamais été sérieusement envisagé. Robert BLACKBURN, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁹ Les élections locales ne donnent généralement lieu qu'à une faible participation. En 1999, les résultats dans les pays de la dévolution ont été supérieurs à la moyenne tandis qu'en Angleterre, la participation est restée faible, aux alentours de 30%.

⁶⁰ Dans ces pays, « à la seule exception de la Nouvelle-Zélande, partout où un changement de la représentation plurale à la représentation proportionnelle a été introduit, il l'a été sous la forme du système du vote simple transférable qui marche sur la base de l'élection de candidats, et non de listes, et montre des effets fortement disproportionnels dans les petites circonscriptions ». André KAISER, « Types of Democracy. From Classical To New Institutionalism », *Journal of Theoretical Politics*, 1997, p. 439.

⁶¹ Pippa NORRIS, Joni LOVENDUSKI, *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁶² Le New Labour suscite ainsi notamment l'ire de la gauche du parti travailliste lorsqu'il intervient dans la sélection des candidats pour les élections générales, nationales ou locales : à l'automne 1996, l'exécutif travailliste a ainsi refusé la nomination de Liz Davies, associée à la gauche du parti, comme candidate dans la circonscription de Leeds. Le New Labour s'efforce à présent d'éviter la nomination de Ken Livingstone comme candidat à la mairie de Londres.

⁶³ Elle fait écho à la volonté de préserver les particularismes locaux.

⁶⁴ Ni les conservateurs, ni les travaillistes ne tolèrent de factions internes (même si la gauche et la droite de chaque parti se regroupent autour de clubs ou de revues telles que *Tribune*) tandis que la division du parti est perçue comme une des premières causes de défaite électorale.

⁶⁵ A.J. BEATTIE, « The two party system : room for scepticism ? », in S.E. FINER (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, Londres, Anthony Wigram, 1975, p. 304.

⁶⁶ John Major, *The Independent*, 8 mai 1991.

⁶⁷ Michael Meacher, *Daily Telegraph*, 13 mai 1991.

⁶⁸ En Ecosse et au Pays de Galles, le scrutin traditionnel majoritaire à un tour a été conservé pour cette catégorie d'élus.

⁶⁹ Pourquoi les députés écossais seraient-ils autorisés à voter à Westminster sur des textes ne s'appliquant qu'à l'Angleterre (dans les matières dévolues telles que l'éducation) alors que la réciprocité n'est pas vraie ?

Le nouveau système électoral italien et l'interminable transition

Alessandro CHIARAMONTE

1. Vers un nouveau système électoral

Au début des années quatre-vingt-dix, le système politique italien est entré dans une crise profonde affectant les partis et les institutions. Les signes d'une distanciation croissante entre le pays réel et le pays légal étaient patents mais, en l'espace de quelques mois, on assiste à une série de bouleversements, qui vont jusqu'à créer les prémisses d'une réelle transition de régime.

D'un côté, plus que tout autre pays occidental, l'Italie a été sensible aux changements intervenus sur la scène internationale avec la chute du mur de Berlin : en raison de l'importance du parti communiste italien (PCI) mais aussi parce que cela a « bloqué » la démocratie italienne autour de la DC (Démocratie chrétienne) et ses alliés mineurs dans un système caractérisé par l'absence d'une vraie compétition et de l'alternance entre les gouvernements. En 1991, à la fin d'un long et douloureux processus, le PCI se dissout et de ses cendres vont naître le parti démocratique de la gauche (PDS), finalement légitimé et faisant partie intégrante de la famille sociale-démocrate européenne, et Refondation communiste (RC), dans la mouvance directe de l'ancien PCI.

D'un autre côté, il y a des facteurs spécifiquement nationaux. 1992 est l'année de « *tangentopoli* » : commence à émerger, et à être poursuivi par l'autorité judiciaire, le système de financement illicite et de corruption qui a longtemps perverti le rapport entre les partis, l'appareil administratif et le monde des affaires. Ce sont surtout les partis au pouvoir qui ont été frappés, la DC et les socialistes (PSI) en tête, qui en peu de temps, subiront une chute électorale, paradoxalement accélérée par la disparition de leur fonction, historique, de rempart anti-communiste. La situation interne s'aggravera aussi en raison de l'instabilité chronique des gouvernements, de la fragmentation du système partitocratique – encore accrue lors des élections politiques de 1992 – et de la crise financière qui amène le pays au bord de la banqueroute.

C'est dans ce climat que l'opinion publique italienne acquiert la conviction qu'il est nécessaire de marquer une rupture par rapport aux vicissitudes politiques internes.

Devant la paralysie des partis « historiques », à quelques secteurs minoritaires près, la demande d'un renouvellement radical se cristallise sur le système électoral proportionnel ; ce dernier apparaît désormais comme une des causes des maux de la vie politique italienne et, selon les experts, comme « un instrument plus manipulable »¹ dans la prospective d'un changement plus ample de l'architecture institutionnelle. L'alternative « majoritaire » s'affirme aux yeux de tous comme le symbole du « nouveau » qui s'oppose au « passé » et comme un possible remède – partiel mais immédiatement accessible – aux carences de gouvernabilité et à la désagrégation partitocratique qui menaient le pays à la faillite.

Résultat de pressions internes plus que d'une réelle volonté du parlement, une commission bicamérale est mise en place en juillet 1992, chargée de donner un avis sur le processus de réforme du système électoral. Malgré la diversité originelle des points de vue, les principales forces politiques réussissent à trouver un accord – même fragile – sur les critères directeurs de la réforme (la combinaison de la formule des collèges uninominaux et de la représentation proportionnelle). En février 1993, la proposition est envoyée au parlement. L'installation de la commission comme la rapidité inhabituelle de ses travaux furent conditionnées par la présentation d'une question référendaire qui aurait modifié radicalement le système électoral du Sénat, introduisant un système majoritaire pour 75 % des sièges. Le référendum se tient le 18 avril 1993 et sanctionne le succès, à une très large majorité, des partisans de la réforme. Sans ce lien, la révision du système électoral se serait probablement embourbée dans le jeu des vetos croisés, comme souvent dans le passé².

Au contraire, c'est sur la base d'un compromis entre le projet formulé par la commission bicamérale et la loi résultant du référendum que le parlement arrive en août à approuver avec succès la nouvelle réglementation électorale³.

Les deux nouveaux systèmes électoraux pour la Chambre et le Sénat se fondent sur le principe mixte de représentation. 75 % des sièges sont attribués dans le cadre de circonscriptions uninominales, tandis que 25 % des sièges sont répartis sur une base proportionnelle. Au-delà de cette répartition commune, il existe des différences significatives pour la Chambre et le Sénat.

Qu'en est-il du mode de scrutin du Sénat ? Le territoire national est divisé en vingt-six circonscriptions électorales. A chacune est assigné un quota de sièges parlementaires proportionnel à la population. A l'intérieur de chaque circonscription, les collèges uninominaux sont présents dans un nombre égal à trois quarts des sièges. Le quart des sièges résiduels est destiné à la liste en lice pour le scrutin proportionnel. Les candidats des collèges uninominaux ont l'obligation de « s'associer » à au moins une liste présente au niveau de la circonscription et leur nom sur les bulletins de vote est accolé à un minimum de un et à un maximum de cinq sigles. Les listes de circonscription sont rigides (il n'est pas possible d'exprimer des votes de préférence) et contiennent des candidats jusqu'à un tiers des sièges proportionnels de la circonscription même. L'électeur dispose de deux bulletins : sur le premier, il exprime un vote pour un candidat d'un collège uninominal ; sur le second, il vote pour une liste concourant pour la répartition proportionnelle des sièges. Au sujet de la formule électorale, celui qui arrive en tête remporte le siège de la circonscription uninominale. Pour la part proportionnelle, la première dévolution s'opère au quotient et la

deuxième aux plus forts restes à l'échelle nationale. Toutes les listes n'accèdent pas pour autant à la répartition proportionnelle des sièges, ni ne peuvent faire valoir tous les votes comptés sur le deuxième bulletin. Cela est dû à l'existence d'un seuil et au mécanisme de la « désincorporation ». Pour éviter une fragmentation excessive des partis, l'accès à la représentation au niveau national requiert d'atteindre un seuil de 4% des votes valables. En même temps, pour atténuer l'inévitable sur-représentation des partis plus forts dérivant de la part majoritaire du système électoral, on soustrait aux listes associées aux candidats vainqueurs des collèges uninominaux, d'une manière complexe, un quota de votes égal à ceux obtenus par le candidat arrivé second dans ces mêmes collèges augmentés d'une unité (désincorporation partielle ⁴). De cette façon, les forces politiques qui ont plus de 4% des votes valables mais qui seraient pénalisées par la compétition majoritaire seront relativement plus avantagées dans la répartition proportionnelle.

La différence la plus significative entre le système électoral de la Chambre et le système électoral du Sénat est que ce dernier prévoit que l'électeur dispose d'un vote unique. Au Sénat, il n'y a pas deux compétitions séparées : les candidats en lice pour les sièges majoritaires se disputent aussi les sièges proportionnels. Les candidats accompagnés des mêmes symboles et des mêmes liens entre eux constituent des « groupes » (équivalents aux « listes » de la Chambre) qui participent à la répartition proportionnelle. Autres différences importantes par rapport aux dispositions prévues pour la Chambre :

1. les circonscriptions électorales sont au nombre de vingt (elles coïncident avec les régions) ;
2. la formule utilisée est la méthode D'Hondt ;
3. elle s'applique sur une base de circonscription et non sur une base nationale ;
4. il n'existe pas de seuil légal (mais de fait il est plus élevé que 4% dans presque toutes les circonscriptions) ;
5. la désincorporation est totale et non partielle, c'est-à-dire que l'on soustrait à chacun des groupes *tous* les votes obtenus par ses candidats déjà vainqueurs dans les collèges uninominaux ⁵.

2. Le nouveau système électoral à l'épreuve du vote

Les attentes et les prévisions au sujet de l'impact potentiel du nouveau système électoral résultaient d'approximations très difficiles à formuler. Non parce que les orientations stratégiques n'étaient pas suffisamment claires, mais parce que le contexte politique était en évolution continue et frénétique.

Entre novembre 1993 et février 1994, sous le choc du résultat des consultations administratives (qui constitue un véritable « séisme » électoral) et avec le développement des enquêtes judiciaires, a lieu une dissolution anticipée du Parlement. Ces élections marquent le début de l'accélération du processus de restructuration du système partitocratique italien. La victime la plus importante est la DC qui, après avoir déjà subi quelques défections dans un passé récent, arrive à la « fin » de son histoire et se divise en deux ailes : d'un côté, le parti populaire italien (PPI) et de l'autre, le Centre chrétien démocrate (CCD). Le PSI implose, générant une diaspora d'où émergent divers partis et mouvements. C'est ensuite au tour du

Mouvement social italien (MSI), parti d'extrême droite, qui, voulant capter l'électorat modéré fuyant les vieux partis de gouvernement, joue la carte du tournant démocratique et se constitue en Alliance nationale (AN). L'élément le plus fort de la rupture dans le panorama politique est cependant la naissance de Forza Italia (FI) sous l'impulsion de son leader Berlusconi, industriel connu à la tête d'un empire financier qui comprend le réseau le plus important de télévisions privées. Face à la coalition de gauche qui se profile, qui ne semble s'opposer à aucun front compact de centre-droit, Forza Italia se propose d'une manière explicite comme centre de gravité des partis de centre-droit. De ce point de vue, Forza Italia peut véritablement être considérée comme le premier effet du nouveau système électoral : cela impose des agrégations de partis placés dans des coalitions plus amples soutenant des candidats communs dans les collèges uninominaux. De fait, Forza Italia se trouvant le parti le plus réceptif, sa condition même d'existence est ainsi éclairée.

Aux élections générales de mars 1994, la configuration de l'offre politique est substantiellement tripolaire. A gauche, on trouve les « progressistes », comprenant RC, le PDS et d'autres partis mineurs (pour un total de six listes proportionnelles). Au centre, il y a la coalition dénommée Pacte pour l'Italie, formée par seulement deux listes, le PPI – constitué directement à partir de la DC – et le Pacte Segni – un condensé de personnalités et mouvements réunis autour du leader (Segni, justement) protagoniste de la campagne référendaire de 1993 pour la réforme électorale dans un sens majoritaire. A droite, enfin, nous avons une alliance articulée entre quatre formations politiques : FI, l'AN, la Ligue du Nord et le CCD. Forza Italia exerce le rôle de *trait d'union* entre l'AN et la Ligue du Nord, qui autrement ne se seraient jamais entendues entre elles. Cette association est en réalité la somme de deux alliances distinctes : celle du Pôle des libertés – FI et la Ligue du Nord présentent des candidats communs dans les collèges du centre-nord (adversaires cependant, entres autres, des candidats de l'AN) – et du Pôle du bon gouvernement – apparaît une coalition dans les collèges du centre-sud, d'où est absente la Ligue du Nord, entre Forza Italia et l'AN⁶.

A une compétition tripolaire « en entrée » correspond cependant un modèle substantiellement bipolaire « en sortie ». Le résultat électoral de 1994 (voir tableau 1) est en effet particulièrement peu favorable à la coalition de centre du Pacte pour l'Italie, qui, prise en étau entre la droite et la gauche, aurait été privée de représentation si elle n'avait pas obtenu un quart des sièges dévolus à la proportionnelle. Les deux principales coalitions qui émergent des premières consultations opérées avec le nouveau système électoral sont donc les « progressistes » et l'alliance composite guidée par Berlusconi. Cette dernière obtient, via l'ensemble de ses parties, la majorité absolue des sièges à la Chambre, mais la frôle sans l'atteindre au Sénat. Une sorte de « parlement divisé » s'installe, notamment en raison des différences de mécanismes de transformation des votes en siège, mais le passage de quelques sénateurs élus sur la liste du Pacte pour l'Italie dans le Pôle des libertés permet à ce dernier de former un gouvernement qui obtient la confiance des deux chambres⁷.

Tableau 1 (a)
Résultats des élections de 1994 à la Chambre

<i>Liste (représentation proportionnelle)</i>								
<i>Coalitions (représentation majoritaire)</i>	<i>Vote majoritaire (en %)</i>	<i>Vote proportionnel (en %)</i>	<i>Sièges majoritaires</i>		<i>Sièges proportionnels</i>		<i>Total des sièges</i>	
			<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>
PDS		20,4	(88)	(18,7)	37	23,9	125	19,9
RC		6,0	(27)	(5,7)	12	7,7	39	6,2
Verts		2,7	(11)	(2,3)			11	1,7
PSI		2,2	(14)	(2,9)			14	2,2
La Rete		1,9	(6)	(1,3)			6	1,0
AD		1,2	(18)	(3,8)			18	2,9
Progressistes	31,3	(34,3)	164	34,5	(49)	(31,6)	213	33,8
PPI		11,1	(4)	(0,8)	29	18,7	33	5,2
Patto Segni		4,7			13	8,4	13	2,1
Pacte pour l'Italie	15,6	(15,8)	4	0,8	(42)	(27,1)	46	7,3
FI(+CCD)		21,0	(108)	(22,7)	32	20,6	140	22,2
Ligue du Nord		8,4	(107)	(22,5)	10	6,5	117	18,6
AN		13,5	(87)	(18,3)	22	14,2	109	17,3
Lista Pannella	1,1	3,5						
<i>Pôle des libertés</i>	22,8		164	34,5				
<i>Pôle du bon gouvernement</i>	15,8		129	27,2				
FI-CCD	1,0		1	0,2				
AN	6,7		8	1,7				
Total centre-droit	47,4	(46,4)	(302)	(63,6)	(64)	(41,3)	366	58,1
SVP	0,5	0,6	3	0,6			3	0,5
Autres	5,2	3,0	2	0,4			2	0,3
Total	100,0	100,0	475	100,0	155	100,0	630	100,0

Tableau 1 (b)
Résultats des élections de 1994 au Sénat

<i>Liste (représentation proportionnelle)</i>								
<i>Coalitions (représentation majoritaire)</i>	<i>Votes</i>	<i>Sièges majoritaires</i>		<i>Sièges proportionnels</i>		<i>Total des sièges</i>		
		<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	
PDS			(55)	(23,6)	(14)	(16,9)	69	21,9
RC			(14)	(6,0)	(4)	(4,8)	18	5,7
Verts			(7)	(3,0)			7	2,2
FSI			(11)	(4,7)	(1)	(1,2)	12	3,8
La Rete			(2)	(0,9)	(4)	(4,8)	6	1,9
AD			(7)	(3,0)	(3)	(3,6)	10	3,2
Progressistes	32,9		96	41,4	26	31,3	122	38,7
PPi			(3)	(1,3)	(27)	(32,5)	30	9,5
Pacte Segni					(1)	(1,2)	1	0,3
Pacte pour l'Italie	16,7		3	1,3	28	33,7	31	9,8
FI (+CCD)			(39)	(16,8)	(9)	(10,8)	48	15,3
Ligue du Nord			(55)	(23,7)	(5)	(6,0)	60	19,0
AN			(34)	(14,7)	(13)	(15,7)	47	14,9
Lista Pannella	2,3				1	1,2	1	0,3
Pôle des libertés	19,9		74	31,9	8	9,6		
Pôle du bon gouvernement	13,7		54	23,2	10	12,1		
FI-CCD	0,5				1	1,2		
AN	6,3				8	9,6		
Total centre-droit	(42,7)		(128)	(55,1)	(28)	(33,7)	156	49,5
SVP	0,7		3	1,3			3	1,0
Autres	7,1		2	0,9	1	1,2	3	1,0
Total	100,0		232	100,0	83	100,0	315	100,0

Les improvisations de cette coalition nouvelle à géométrie variable (composée d'un acteur politique complètement nouveau comme Forza Italia et de deux partis tels la Ligue du Nord et l'Alliance nationale qui n'étaient même pas formellement alliés entre eux aux élections) signent presque instantanément le destin de l'ensemble ministériel mené par Berlusconi. Ce dernier a mieux compris les orientations du système électoral et a agrégé, autant que faire se peut (peut-être sous la seule forme possible), les forces de centre-droit mais, malgré le succès électoral, l'hétérogénéité de la coalition de la majorité contraindra son gouvernement à une durée de vie très brève. A la suite de la retraite de la Ligue du Nord de la majorité parlementaire, Berlusconi se voit contraint de démissionner du poste de président du Conseil en décembre 1994, après seulement sept mois passés à la tête de l'exécutif.

Outre qu'elle repose l'éternelle question de l'instabilité auquel le nouveau système électoral quasi majoritaire aurait dû remédier, cette vicissitude produit un remue-ménage ultérieur dans la composition des ensembles et revigore les forces politiques sorties déconfites des élections. Grâce à la constitution d'un gouvernement « technique » avec l'appui uni de la Ligue du Nord qui évite le recours immédiat à des

élections anticipées, les partis de gauche et du centre ont le temps pour travailler à la construction d'une nouvelle coalition qui puisse s'opposer de manière plus incisive au centre-droit. D'où la naissance de l'Olivier, une alliance entre les partis qui ont fait partie des « progressistes » (à l'exception de Refondation communiste) et du Pacte pour l'Italie en 1994, qui commence par remporter un succès significatif aux élections régionales de 1995.

Deux ans à peine après les élections de 1994, en avril 1996, les Italiens retournent aux urnes pour renouveler le parlement. A cette occasion, les principaux rivaux sont, sur le versant de centre-droite, le Pôle pour les libertés, toujours mené par Berlusconi mais à ce moment orphelin de la Ligue du Nord (qui se présente seule), et, sur le versant de centre-gauche, l'Olivier, dont le leader, Romano Prodi, est président du conseil. Le Pôle pour les libertés comprend FI, l'AN et le CCD, auxquels se sont ajoutés entre-temps les Chrétiens démocrates unis (CDU), une composante émergente du PPI, déjà intégrée à la liste de Forza Italia aux régionales de 1995 et qui forme une liste commune avec le CCD dans la partie proportionnelle du scrutin à la Chambre (afin de favoriser le rééquilibrage au centre d'un ensemble en déséquilibre à droite). Beaucoup plus problématique se révèle au contraire l'entente entre ces partis et la Liste Pannella-Sgarbi, entente postérieure à la présentation, par cette dernière, de ses propres candidats dans quelques collèges, nombreux au Sénat, en opposition à ceux du Pôle ; ce qui laisse augurer d'un inévitable gaspillage de voix.

L'Olivier s'articule essentiellement autour du PDS, du PPI et des Verts auxquels s'ajoute *in fine* la Liste Dini-Renouveau italien, formation nouvelle qui s'est constituée autour de la figure du président du conseil sortant et qui rassemble d'autres formations politiques mineures, comme les restes du Pacte Segni. Mais si l'Olivier ne compte que quatre listes proportionnelles à la Chambre, les partis et les mouvements qui y sont intégrés sont bien plus nombreux. Témoin de la structure en archipel des forces de centre-gauche : les dénominations des deux listes principales, PDS-Gauche européenne et PPI-SVP-PRI-UD-Prodi. La première regroupe non seulement les représentants du PDS, mais aussi ceux des Communistes unitaires, des sociaux chrétiens et des travailleurs, présents tant sur la part proportionnelle que sur la part majoritaire, tandis que La Rete présente ses propres candidats dans les collèges uninominaux. La seconde, menée par le PPI et où des représentants choisis directement par Prodi trouvent place, compte aussi dans ses rangs les républicains (PRI) et l'Union démocratique (UD) ⁸. A la recherche du consensus le plus large possible, le sigle Olivier s'accorde en outre avec des formations mineures à caractère localiste sur leur aire spécifique d'implantation, la Ligue autonomiste de la Vénétie et le parti sarde d'action (PSA). A l'approche de l'échéance prévue pour la présentation des candidatures, l'Olivier et Refondation communiste signent un « pacte de désistement » dans les collèges uninominaux pour éviter une opposition entre leurs candidats respectifs qui seraient tous les deux bien placés. L'accord se fonde sur deux points cardinaux : l'affirmation de sa nature exclusivement électorale ; la nette sur-représentation des candidats de l'Olivier dans la distribution des collèges. Outre qu'ils défendent des programmes de gouvernement distincts, les candidats de RC se présentent, dans les circonscriptions uninominales, sous le symbole des « progressistes-1996 » et non sous l'Olivier : signe que l'accord conclu résulte d'un

impératif tactique purement électoral sans aucune implication de type politique. Quant à la répartition des collèges, il est établi qu'on a attribué aux rc-Progressistes 1996 vingt-sept sièges (sur 475) à la Chambre et dix-sept (sur 232) au Sénat – peu en fonction de son potentiel en termes de votes, mais le plus souvent susceptibles de l'emporter – et que les circonscriptions restantes échoient aux forces de l'Olivier ⁹.

Des autres formations politiques en compétition dans la part majoritaire, la Ligue du Nord représente potentiellement la force la plus compétitive, grâce à son fort enracinement territorial dans quelques parties septentrionales du pays. Après la rupture avec le Pôle, la Ligue du Nord avait eu quelques contacts avec les représentants du centre-gauche en vue d'une alliance commune, mais sans résultat. La décision de participer seule (seulement dans le centre et le nord de l'Italie) constituait un risque notable pour l'importance de la représentation parlementaire, mais la Ligue s'était donné les moyens de se présenter à ses électeurs – et pas seulement à eux – comme une force distincte et opposée à l'Olivier et au Pôle, desquels on notait dans la campagne électorale l'incapacité à peine voilée de mener des réformes radicales en vue de la fédéralisation de l'Etat.

La réponse des urnes (voir le tableau 2) reflète la déconfiture du Pôle pour les libertés, bien que ses listes (Liste Pannella-Sgarbi incluse) aient obtenu d'une manière complexe plus de votes (44%) que celles de l'Olivier et de rc (43,4%) dans la part proportionnelle de la Chambre. La victoire, dans l'autre camp, n'est pas allée à l'Olivier, qui n'a obtenu la majorité des sièges ni à la Chambre (45,2%) ni au Sénat (49,5%), mais à l'alliance formée par l'Olivier et Refondation communiste. Pacte strictement électoral à l'origine, cette alliance devenait le pivot axiologique de l'unique majorité parlementaire possible. S'étant présenté aux électeurs comme une force candidate à l'exercice gouvernemental sans l'appui de rc, en faisant abstraction du pacte de désistement stipulé, l'Olivier allait être en mesure de constituer une majorité parlementaire au Sénat avec l'unique contribution des deux représentants élus par la svp, sans pourtant pouvoir se passer de Refondation communiste à la Chambre. Dès lors, si le vaincu des élections 1996 ¹⁰ est certainement le Pôle, il n'en reste pas moins que l'Olivier en est seulement le quasi-vainqueur ¹¹.

Tableau 2 (a)
Résultats des élections de 1996 à la Chambre

Liste (représentation proportionnelle)

<i>Coalitions (représentation majoritaire)</i>	<i>Vote majoritaire</i>	<i>Vote proportionnel</i>	<i>Sièges majoritaires</i>		<i>Sièges proportionnels</i>		<i>Total des sièges</i>	
	<i>(en %)</i>	<i>(en %)</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>
<i>PDS-Gauche européenne</i>		21,1	(145)	(30,5)	26	16,8	171	27,2
<i>PPI-SVP-PRI-UD-Prodi</i>		6,8	(68)	(14,3)	4	2,6	72	11,4
<i>Lista Dini-Renouveau italien</i>		4,3	(18)	(3,8)	8	5,2	26	4,1
<i>Verts</i>		2,5	(16)	(3,4)			16	2,5
<i>PSA</i>		0,1						
<i>L'Olivier</i>	42,3	(34,8)	247	52,0	(38)	(24,5)	285	45,2
<i>rc (Progressistes 1996)</i>	2,6	8,6	15	3,2	20	12,9	35	5,6
<i>L'Olivier+rc</i>	44,9	43,4	262	55,2	58	37,4	320	50,8
<i>FI</i>		20,6	(86)	(18,1)	37	23,9	123	19,5
<i>AN</i>		15,7	(65)	(13,7)	28	18,1	93	14,8
<i>CCD-CDU</i>		5,8	(18)	(3,8)	12	7,2	30	4,7
<i>Pôle des libertés</i>	40,3	(42,1)	169	35,6	(77)	(49,7)	246	39,0
<i>Liste Pannella-Sgarbi (LPS)</i>	0,2	1,9						
<i>Pôle+LPS</i>	40,5	44,0	169	35,6	(77)	(49,7)	246	39
<i>Ligue du Nord</i>	10,8	10,1	39	8,2	20	12,9	59	9,4
<i>MSFT</i>	1,7	0,9						
<i>SVP</i>	0,4		3	0,6			3	0,5
<i>Autres</i>	1,7	1,7	2	0,4			2	0,3
Total	100,0	100,0	475	100,0	155	100,0	630	100,0

Tableau 2 (b)
Résultats des élections de 1996 au Sénat

<i>Liste (représentation proportionnelle)</i>							
<i>Coalitions (représentation majoritaire)</i>	<i>Votes</i>	<i>Sièges majoritaires</i>		<i>Sièges proportionnels</i>		<i>Total des sièges</i>	
	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>	<i>en nombre</i>	<i>en %</i>
PDS-Gauche européenne		(84)	(36,2)	(14)	(16,9)	98	31,1
PPI-SVP-PRI-UD-Prodi		(25)	(10,7)	(7)	(8,4)	32	10,2
Lista Dini-Renouveau italien		(14)	(6,0)			14	4,4
Verts		(9)	(3,9)	(2)	(2,4)	11	3,5
PSA		(1)	(0,4)			1	0,3
<i>L'Olivier</i>	41,2	133	57,2	23	27,7	156	49,5
<i>RC (Progressistes 1996)</i>	2,9	11	4,7			11	3,5
<i>L'Olivier+RC</i>	44,1	144	62,1	23	27,7	167	53,0
<i>R</i>		(24)	(10,3)	(23)	(27,7)	47	14,9
<i>AN</i>		(28)	(12,1)	(16)	(19,3)	44	14,0
<i>CCD-CDU</i>		(15)	(6,5)	(10)	(12,0)	25	7,9
<i>Pôle des libertés</i>	37,3	67	28,9	49	59,0	116	36,8
<i>Liste Pannella-Sgarbi (LRS)</i>	1,6			1	1,2	1	0,3
<i>Pôle+LRS</i>	38,9	67	28,9	50	60,2	117	37,1
<i>Ligue du Nord</i>	10,4	18	7,8	9	10,8	27	8,6
<i>MSFT</i>	2,3			1	1,2	1	0,3
<i>SVP</i>	0,5	2	0,9			2	0,6
<i>Autres</i>	3,8	1	0,4			1	0,3
Total	100,0	232	100,0	83	100,0	315	100,0

Comme Berlusconi après les élections de 1994, le gouvernement présidé par Prodi doit aussi compter avec la distance idéologique entre les composantes de sa majorité parlementaire. Les nœuds de l'alliance forcée (mais ô combien indispensable) avec Refondation communiste surviennent en octobre 1998 lorsque RC passe dans l'opposition et provoque ainsi la démission de Prodi. Cette décision amène, d'un côté, une rupture interne à RC (d'où naîtra le parti des communistes italiens (PDCI)) et, de l'autre, la naissance du gouvernement D'Alema appuyé par les partis de l'Olivier, du PDCI et de l'UDR, une formation politique récente et constituée de représentants provenant aussi des rangs des CCD, des CDU et même de Forza Italia – élus, donc, deux ans auparavant sous l'enseigne du Pôle pour les libertés. Et ceci est l'histoire d'aujourd'hui.

3. Un bipolarisme imparfait

Lors du référendum d'avril 1993, les promoteurs de la réforme électorale espéraient que l'avènement d'une dynamique « majoritaire » produise une simplification du cadre politique-partitocratique et une meilleure gouvernabilité à travers

1. la création de deux coalitions clairement définies, dotées d'une cohérence interne et alternatives entre elles, qui recevraient des citoyens une sorte d'investiture directe ;
2. l'alternance de gouvernements stables, qui pourraient durer toute une législature et seraient responsables de leurs actes devant l'opinion publique.

En substance, l'attente allait en direction d'une compétition de type bipolaire qui s'accompagne d'une réduction significative du nombre des partis.

Sept années se sont écoulées depuis l'introduction du nouveau système électoral en Italie et deux élections politiques se sont déroulées selon les nouvelles règles du jeu. A la lumière des attentes, le bilan est en demi-teinte ¹².

A l'évidence, une tendance au bipolarisme s'est manifestée depuis les élections de 1994 ; elle s'est consolidée pendant les élections successives, grâce à une meilleure appréhension des orientations offertes par les nouveaux mécanismes électoraux et à une définition plus efficace des stratégies compétitives à mettre en œuvre par les partis ¹³. Les vicissitudes que nous avons sommairement évoquées témoignent des efforts accomplis en vue d'une formation de coalitions antagonistes en mesure de se proposer au pays comme alternative crédible de gouvernement. Il est important de souligner que les coalitions électorales sont un élément novateur en Italie : dans le passé, complices avec le système proportionnel, les partis participaient aux élections en ordre dispersé.

Pour les électeurs, il est donc plus facile aujourd'hui qu'hier de comprendre les alternatives en présence et d'effectuer un choix conséquent. Ceci est dû moins au nouveau système électoral qu'aux mutations historiques ayant finalement donné une totale légitimité démocratique à presque toutes les forces politiques de droite et de gauche. Il est vrai aussi que la réforme de 1993 a porté ses fruits en relation avec l'alternance au pouvoir, une circonstance fondamentale pour rendre les gouvernements plus responsables en face de l'électorat, *a fortiori* pour un pays comme l'Italie qui n'a connu dans son histoire républicaine que des gouvernements « hégémonisés » par la DC, sans une alternative réelle. La victoire de la coalition de Berlusconi en 1994 et la déconfiture actuelle du Pacte pour l'Italie – qui en quelque sorte représentait la continuité avec la DC – constituent de ce point de vue un événement de portée historique pour l'Italie ; un événement qui, par surcroît, se répète de nouveau en 1996 avec le succès du centre-gauche.

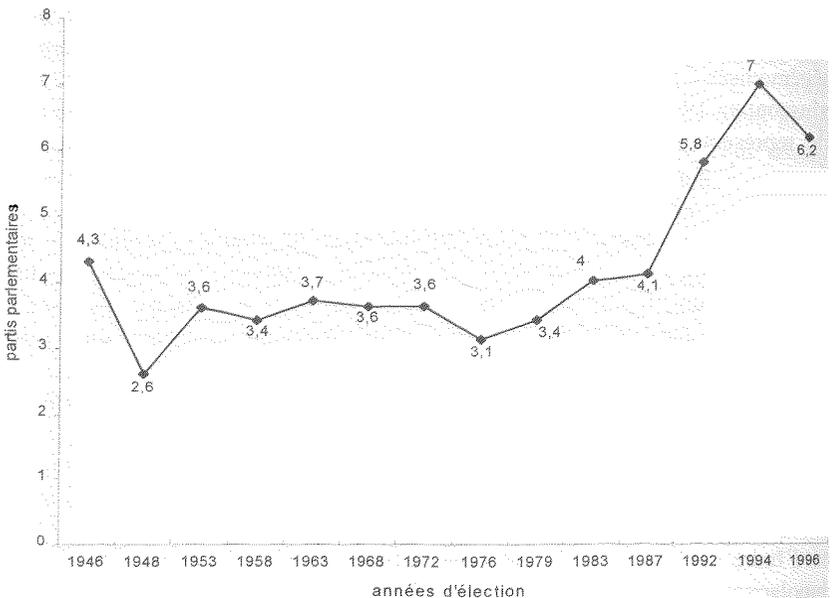
Toutefois, on ne peut le nier, un « bipolarisme imparfait » s'est renforcé en Italie et, à côté de signes clairs de discontinuité avec le passé, des « vices » politiques anciens persistent. Un nouveau système électoral ne peut dispenser tous ses effets après un court laps de temps et ce que nous observons est encore une réalité en évolution mais, à l'évidence, les nouvelles règles du jeu n'ont pas été en mesure, par elles-mêmes, de produire une simplification effective du système de partis et, par certains aspects, ont induit des orientations dans la direction opposée.

La première et la plus évidente de ces « imperfections » du bipolarisme italien est qu'il ne s'agit pas d'un vrai bipolarisme. Malgré les divergences internes aux deux coalitions principales, des pôles tiers ont émergé aux élections de 1994 – le Pacte pour l'Italie – et aux élections de 1996 – la Ligue du Nord. La menace du succès d'un « bipolarisme achevé » représenté par le Pacte pour l'Italie s'est révélée, à vrai dire,

inconsistante : vu la dispersion de son électorat sur le territoire national (ce qui l'a empêché presque partout d'atteindre des seuils de victoire dans les collèges uninominaux), vu l'improbabilité de constituer seul un pôle d'attraction pour d'autres formations politiques, le Pacte pour l'Italie a renoncé à tenter de reconstruire une coalition dirigée au centre et préféré s'orienter vers les rangs des partis de la gauche modérée dans l'Olivier. La Ligue du Nord est au contraire bien plus dangereuse pour la sortie d'une évolution authentiquement bipolaire du système de partis italien. Le résultat électoral de 1996 a démontré comment un parti doté d'un électorat concentré géographiquement, minoritaire au niveau national, peut être compétitif (et vainqueur) dans les zones où il est le plus implanté. Personne ne s'attendait à ce que la Ligue du Nord (se présentant seule et en plus sur un segment de compétition (centre-périphérie) différent de ceux qui prévalent) récolte trente-neuf sièges « majoritaires » et vingt sièges « proportionnels ». Même si c'est un succès, il a fallu un « miracle » ¹⁴ pour l'empêcher de jouer le rôle de pivot dans la formation d'une majorité de gouvernement, ce qui était son objectif premier. Dans ce cas, on aurait parlé de l'irréductibilité d'un espace politique multidimensionnel à un schéma bipolaire. Ce n'est pas arrivé aux élections de 1996 ; il n'est pas dit que cela ne puisse se produire aux élections suivantes.

La plus importante « imperfection » du bipolarisme italien, dont le mode de scrutin mixte est le plus directement responsable et dont dérivent des effets négatifs en cascade, est la fragmentation partitocratique, et surtout le processus qui – contrairement aux augures des défenseurs du « majoritaire » – va s'accroître après 1994 et reste plus élevé que dans le passé, même en 1996 ¹⁵ (voir figure 1).

Figure 1
Nombre effectif de partis parlementaires



Le nouveau système électoral a, certes, contribué d'une manière déterminante à la naissance de coalitions mais c'est aussi grâce à lui que des partis n'ont pas disparu et même, continuent à proliférer (d'où l'augmentation de la fragmentation). L'existence d'un espace de voix – celui de la proportionnelle dans le système pour l'élection de la Chambre – où les partis peuvent maintenir leur visibilité différentielle et compter en outre leur force relative, alimente une tension constante entre la création et/ou le renforcement d'une identité de coalition et le maintien d'une identité particulière (spécifique pour chaque parti) qui ne sert pas la cohésion et la stabilité des coalitions constituées. Les mêmes coalitions se forment non seulement à partir d'une affinité idéologique réelle ou présumée, mais surtout selon des accords entre les diverses composantes qui en font partie. Le choix de la candidature dans les collèges uninominaux entre les partenaires coalisés suit ainsi les critères de la proportionnelle (basés sur le quota des votes attendus ou potentiels de chaque partenaire), avantageant ainsi les formations politiques de petite taille mais dotées d'un fort pouvoir de chantage¹⁶. On a parlé à ce propos d'un phénomène de « proportionnalisation du système majoritaire »¹⁷. Le succès de la « logique majoritaire » dans les collèges uninominaux résultant de la naissance de coalitions soutenant des candidatures communes – qui, tendanciellement, confirme aussi dans ce contexte la validité de la « loi » de Duverger – est donc affaibli dans le cas italien au niveau systémique par la réduction manquée de la fragmentation des partis.

Le paradoxe qui émerge des élections de 1994 et 1996 est le suivant : gagne celui qui réussit à étendre le plus possible les frontières de la coalition mais de manière telle que la coalition gagnante ne réussit pas à établir une majorité politique stable et durable. La fragmentation et l'hétérogénéité empêchent les coalitions de se présenter d'une manière crédible comme un ensemble potentiel de gouvernement. En conséquence, la possibilité (sur le modèle des démocraties anglo-saxonnes) d'une investiture directe du gouvernement est encore moins envisageable, alors qu'elle était un des effets augurés ou espérés de la réforme du système électoral. Cela n'a été le cas, en effet, ni dans la situation du centre-droit en 1994, avec l'AN et la Ligue du Nord – qui n'étaient même pas alliés pendant la compétition électorale – ni dans la situation du centre-gauche en 1996, où seul un pacte de désistement unit les deux ensembles (l'Olivier et rc) qui avaient exprimé leurs distances politiques à travers des programmes de gouvernement distincts. Les gouvernements présidés par Berlusconi et par Prodi ont d'abord manœuvré avant d'être dissous en raison de la difficulté de tenir ensemble et soudées des forces politiques incompatibles entre elles. La fin de leurs expériences (et le recours manqué à des élections anticipées) a ouvert la voie à des manœuvres de transformation qui ont produit de nouvelles majorités parlementaires encore plus éloignées des indications de voix émises. Ceci a donc empêché une quelconque légitimation populaire et ce, dans l'optique d'une « installation » institutionnelle qui se veut majoritaire.

Au-delà de la fluidité de la dynamique politique interne et de l'objectif inaccessible d'un bipolarisme, en l'absence surtout de nouvelles réformes plus complexes inhérentes à la forme de gouvernement, le nouveau système électoral italien (dans sa configuration spécifique et particulièrement en ce qui concerne les modalités de raccord de la part proportionnelle à la part majoritaire) est loin d'être

exempt de responsabilité à l'égard de phénomènes tels que l'extrême fragmentation des partis et l'instabilité du gouvernement. Ceci a aussi été à la source de mérites que nous avons analysés en même temps que les désavantages. Mais, malgré sa haute valeur symbolique acquise lorsque l'opinion publique demandait des changements, les partis politiques (et pas seulement eux) ont pris conscience de ses limites. D'où la demande d'une nouvelle réforme.

4. Vers une nouvelle réforme ?

La réforme électorale est donc de nouveau à l'agenda politique italien. On s'attendait à ce que la transition ouverte en concomitance avec l'introduction du système électoral mixte en août 1993 entraîne une poussée décisive vers le renouvellement politique. A quelques années de distance, c'est le point de départ même de cette transition qui est remis en question. C'est comme si on devait tout reprendre à zéro, mais avec la conscience que la transition vers un nouvel arrangement institutionnel est un processus interminable.

Vu l'exigence d'une profonde révision constitutionnelle, une nouvelle Commission bicamérale, présidée par le futur président du Conseil, D'Alema, a été lancée en janvier 1997. Avec pour mission de formuler une série de projets à soumettre au parlement. Au sein du projet sur la modification de la forme du gouvernement, on discutait aussi, cela va de soi, des systèmes électoraux. Les divergences entre les forces politiques apparurent ainsi en pleine lumière. On essayait de trouver, coûte que coûte, une solution de compromis, en vain. Et la Commission elle-même sombra à la fin de 1997. Les convenances politiques partisans l'emportèrent sur la recherche d'un accord même minime de rationalisation du système.

L'effondrement de cette « deuxième bicamérale » semble attester une fois encore de l'impossibilité, dans l'Italie d'aujourd'hui, d'aboutir à des réformes par la voie parlementaire. Certains prônèrent donc le référendum, comme en 1993. Le 18 avril 1999, eut lieu un référendum populaire qui, selon ses promoteurs, aurait rendu le système électoral « plus » majoritaire. Les modalités des élections à la Chambre sur la base desquelles un quart des sièges totaux sont répartis proportionnellement auraient été abrogées. A la place aurait été introduit un mécanisme par lequel les 25% des sièges dévolus à la proportionnelle auraient été distribués aux candidats perdants les mieux classés des collèges uninominaux – un système semblable à celui en vigueur au Sénat. La participation au référendum (49,6%) a cependant été inférieure au quorum prévu – 50%+1. Ce qui mit un terme au courant largement favorable à la réforme.

Sans être découragés par l'issue négative, certains des promoteurs de ce référendum se hâtèrent toutefois de procéder à la collecte des signatures nécessaires pour le présenter une deuxième fois¹⁸. De nouveau soumis à des pressions venant de l'extérieur – non seulement le prochain référendum, mais aussi l'invitation explicite faite par le président de la République Ciampi – les partis rediscutèrent d'une réforme du système électoral. Les propositions en présence furent cependant plus que jamais diversifiées et apparemment inconciliables. Forza Italia et Refondation communiste prônent un système mixte sur le modèle allemand ; les Démocrates de gauche (ds, la nouvelle dénomination de l'ex-PDS) penchent pour un système majoritaire à deux tours à la française ; la Ligue du Nord aspire à un retour à la proportionnelle avec

l'établissement d'un seuil ; l'Alliance nationale défend un système majoritaire à un tour. De toute évidence, un accord sera une entreprise ardue. Paradoxalement, donc, au moment où des critiques fusent de plusieurs fronts, le système électoral italien introduit en 1993 apparaît aujourd'hui soudé comme jamais auparavant. Il l'est d'autant plus que le deuxième référendum organisé le 21 mai 2000 n'a une fois encore pas atteint le quorum de 50 % des électeurs inscrits pour pouvoir être dépouillé.

Notes

¹ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologne, Il Mulino, 1995, p. 9.

² La référence est la « Commission bicamérale pour la réforme institutionnelle » (Commission Bozzi) installée en novembre 1983 et qui conclut les travaux en janvier 1985 avec un substantiel « nul de fait ». Dans cette circonstance, aussi en 1993, « sans la condition nécessaire représentée par l'initiative du Corel (le Comité promoteur du référendum sur la réforme du système électoral), la situation n'aurait pas été bloquée en effet et ce fait confirme, donc, la tradition historique des *policy-makers* italiens de se mouvoir à la remorque des pressions ambiantes plutôt que de se placer comme initiateurs d'une initiative et d'un projet autonome, spécialement quand il s'agit de faire des choix difficiles et controversés ».

A. PAPPALARDO, « La nuova legge elettorale in Parlamento : chi, come e perché », dans S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (ed.), *Maggioritario ma non troppo*, Bologne, Il Mulino, 1995, p. 33.

³ Des détails ultérieurs sur le processus qui a conduit à la réforme de 1993 sont présentés dans R. KATZ, « Le nuove leggi per l'elezione del Parlamento », in C. MERSHON, G. PASQUINO (ed.), *Politica in Italia. Edizione '94*, Bologne, Il Mulino, 1994.

⁴ C'est tout de même pas moins de 25 % des votes valablement exprimés dans le collège uninominal. Dans le cas de liaisons multiples, chaque liste liée au candidat vainqueur se voit privée d'un quota de votes proportionnels à sa force électorale.

⁵ Pour un approfondissement des mécanismes des systèmes électoraux de la Chambre et du Sénat, voir R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, « Il nuovo sistema elettorale italiano : le opportunità e le scelte », in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (ed.), *op. cit.*, pp. 37-81.

⁶ La situation du centre-droit est encore plus compliquée. Dans quelques collèges au centre et au sud de l'Italie, autant à la Chambre qu'au Sénat, FI-CCD et l'AN ne réussissent pas à trouver un accord sur les candidatures communes et présentent donc des candidatures séparées et opposées sous les enseignes des symboles respectifs.

⁷ Sur l'issue électorale de 1994, voir S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (ed.), *op. cit.* et « Les élections parlementaires de 1994 en Italie. Compétition majoritaire et réaligement partisan », *Revue française de science politique*, 1995, vol. 45, n° 6, pp. 915-954.

⁸ Le parti populaire du Sud Tyrol (SVP), figurant aussi dans le sigle de la dénomination officielle de la liste, et aussi partenaire des Populaires dans la part proportionnelle de la Chambre, mais déjà à l'extérieur de l'Olivier, opposant ses propres candidats (appuyés par les mêmes PPI) dans les collèges uninominaux du Trentin-Haut Adige à majorité linguistique germanophone tant à la Chambre qu'au Sénat.

⁹ Le désistement ne se réalise que dans trois cas : dans le collège du Val d'Aoste au Sénat et à la Chambre, et dans le collège Irpino de la Chambre où la candidature de De Mita, ex-secrétaire de la Démocratie chrétienne, voulue par les Populaires malgré l'opposition des autres partenaires de la coalition – qui en effet lui refusent le symbole commun de l'Olivier sans pour autant opposer un autre candidat – pousse Refondation communiste à présenter son propre représentant pour contre-attaquer.

¹⁰ La Ligue du Nord sort aussi déconfite des élections, non selon le quota de votes et de sièges reçus – qui est au contraire supérieur à toutes les projections les plus optimistes – mais parce qu'elle n'a pas atteint l'objectif de devenir le pivot de la construction d'une quelconque majorité parlementaire.

¹¹ Sur les élections de 1996, en comparaison avec celles de 1994, voir R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (ed.), *Maggioritario per caso*, op. cit. ; P. CORBETTA, A.M.L. PARISI (ed.), *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Bologne, Il Mulino, 1997 ; A. CHIARAMONTE, « Le elezioni politiche del 21 aprile », in R. D'ALIMONTE, D. NELKEN (ed.), *Politica in Italia. Edizione '97*, Bologne, Il Mulino, 1997, pp. 43-63 ; R. D'ALIMONTE (ed.), *The Italian Elections of 1996 : Competition and Transition*, numéro spécial de *European Journal of Political Research*, 1998, vol. 34, n° 1.

¹² Dans le débat qui s'est ouvert en Italie sur le rendement du nouveau système électoral, on rencontre diverses positions : une plus « optimiste », soulignant les éléments de discontinuité introduits par la réforme de 1993 (P. CORBETTA, A.M.L. PARISI (ed.), *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Bologne, Il Mulino, 1997), une autre plus « pessimiste » qui épingle les nombreuses contradictions encore présentes (S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (ed.), *Maggioritario ma non troppo*, op. cit. et « Les élections parlementaires de 1994... », op. cit.).

¹³ Entre 1994 et 1996, le nombre effectif des coalitions électorales (toutes celles en italiques dans les tableaux 1 et 2), calculé à travers l'indice de Laasko-Taagepera, passe de 3,7 à 2,7 à la Chambre et de 3,7 à 2,6 au Sénat. Considérant cependant les seules coalitions (en italiques grasses dans les tableaux 1 et 2), faisant abstraction de leurs articulations internes, l'indice reste de peu supérieur à deux autant en 1994 qu'en 1996, pour la Chambre et le Sénat. (A. CHIARAMONTE, « Le elezioni politiche del 21 aprile », in R. D'ALIMONTE, D. NELKEN (ed.), op. cit., tableau 8).

¹⁴ R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (ed.), *Maggioritario per caso*, op. cit.

¹⁵ Les valeurs de la fragmentation reportées sur la figure 1 sont calculées sur la base de l'indice de Laasko-Taagepera. Les partis/listes en considération dans l'indice sont : pour 1994, le PDS, RC, les Verts, PSI, La Rete, AD, PPI, Pacte Segni, FI, CCD, Liste Pannella, AN, Ligue du Nord, Liste du Val d'Aoste et Ligue d'Action Méridionale ; pour 1996, PDS-Gauche Européenne, RC, PPI, les Verts, FI, AN, CCD, CDU, Ligue du Nord, SVP, Liste du Val d'Aoste et Ligue d'Action Méridionale.

¹⁶ Le pouvoir de chantage est d'autant plus fort 1. quand les collèges marginaux sont plus nombreux, dans lesquels l'issue de la compétition dépend d'un quota exigü de votes ; 2. quand le potentiel des coalitions de partis en question est plus important (par exemple, un parti centriste peut décider de s'allier à la coalition de centre-droit ou de centre-gauche qui lui « offre » le plus ; ce qui n'est pas réalisable par les extrêmes).

¹⁷ R. D'ALIMONTE, « L'uninomiale incompiuto », *Il Mulino*, 1994, n° 63, pp. 55-62 et R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, « Il nuovo sistema elettorale italiano : le opportunità e le scelte », in S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE (ed.), *Maggioritario ma non troppo*, op. cit., pp. 37-81.

¹⁸ Au moment où cet article vient d'être rédigé, la proposition d'une nouvelle question de référendum est en attente du jugement d'admissibilité de la Cour constitutionnelle. Dans une issue positive, le référendum pourrait être organisé au printemps de l'année 2000.

Les modes de scrutin en Europe centrale et orientale

Jean-Michel DE WAELE

1. Introduction

Lorsque les régimes communistes des pays d'Europe centrale et orientale se sont effondrés, les élites politiques ont été confrontées à une tâche titanesque. Pour la première fois dans l'histoire des processus de transition démocratique, il a fallu mener de façon concomitante le passage d'un système autoritaire à une démocratie pluraliste et la transformation d'une économie planifiée vers une économie de marché. Dans les exemples de transition démocratique réussie – Espagne ou Portugal, par exemple – il n'avait fallu gérer « que » l'aspect politique de la question. Le capitalisme, même s'il connaissait un retard par rapport aux membres des Communautés européennes, était néanmoins solidement implanté et connaissait, en tout cas dans le cas espagnol, un développement important que freinaient les structures politiques et l'isolement par rapport au processus d'unification européenne.

Les élites politiques qui dirigent les anciennes démocraties populaires vers la sortie du communisme, vers les premières élections démocratiques, avaient donc un nombre extraordinairement élevé de questions à résoudre dans un laps de temps des plus réduits. De plus, et contrairement aux cas d'école des Etats du sud de l'Europe, le contexte international et les incertitudes non seulement quant à l'attitude de l'Union soviétique mais aussi par rapport à son évolution interne, pèseront lourdement et créeront un facteur d'incertitude non négligeable. Il fallut utiliser la « légalité socialiste » pour permettre la création d'un nouveau système juridique, qui reste parfois inachevé.

Nous l'avons déjà montré ¹, contrairement aux vues par trop influencées par les théories du totalitarisme, l'émergence d'un système politique démocratique n'est pas née du néant. Chaque Etat a vécu un processus propre influencé par l'histoire nationale, par le type de régime communiste, par le type de résistance à celui-ci, et par le rapport de forces entre le pouvoir et l'opposition.

Pour la science politique, ces évolutions rapides ouvrent un champ d'observation neuf et passionnant. De nombreux paradigmes, hypothèses et règles de la discipline pourront être étudiés *in vivo* dans un nombre de cas d'espèce suffisant pour permettre

la comparaison. En outre, la discussion sur le rôle des systèmes électoraux dans l'organisation des paysages politiques ou sur la stabilisation démocratique s'enrichira par l'observation et l'analyse de ces nouveaux cas.

En quelques semaines, les élites politiques appartenant selon les pays à l'aile réformiste du pouvoir ou à l'opposition au régime communiste, parfois aux deux ensemble, négocièrent les très nombreux éléments liés au passage d'un régime à l'autre et à l'organisation des premières élections démocratiques. Un accord dut être trouvé sur l'ensemble des lois organisant le processus électoral ; qu'il s'agisse de règlements concernant la création de partis politiques, leur accès aux médias, leur financement, le statut des futurs élus, etc.

Le nombre de questions à résoudre, l'aspect historique des situations ainsi que l'incertitude pesant durant plusieurs mois sur le processus de démocratisation expliquent largement le peu d'attention accordée à l'époque à une question qui pouvait sembler secondaire par rapport aux autres enjeux : selon quelles lois électorales seraient organisées les élections ?

Dans les Etats d'Europe centrale et orientale, une négociation est menée sur cette question. Ses ingrédients diffèrent selon le rapport de forces interne à chaque situation mais aussi selon les expériences du passé, relevant généralement du souvenir des élections qui s'étaient déroulées dans l'entre-deux-guerres.

Il ne peut être question de résumer ces négociations. Notons néanmoins que dans le bouillonnement social et politique de l'époque, le débat sur le mode de scrutin est resté cantonné aux élites politiques. Par ailleurs, une des principales difficultés pour organiser la répartition des sièges fut l'absence totale d'information sur le comportement des électeurs. Aucun repère fiable ne permettait de préjuger de la nature des résultats et des diverses configurations politiques possibles : quel paysage politique émergerait dans les anciennes démocraties populaires ? Y avait-il un risque d'émission politique ? Les citoyens seraient-ils capables de s'y retrouver dans la masse des partis se présentant aux élections ?

2. Un débat classique mais renouvelé

Les partisans des logiques proportionnelle et majoritaire firent état d'arguments divers. Aux dires de leurs défenseurs, les systèmes uninominaux, à un ou deux tours, avaient surtout comme avantage de prévenir plusieurs risques.

Devant la complexité de la situation économique, sociale et politique, une majorité claire, une stabilité politique pouvait être considérée comme une condition nécessaire au bon déroulement des réformes. En outre, les partis semblaient trop récents, trop inorganisés, trop embryonnaires pour pouvoir mettre en place de manière crédible un scrutin de liste, le lien supposé direct entre l'électeur et l'élu dans un système uninominal leur apparaissant préférable. Le rejet de la forme « parti » en tant que telle était très présent au sein de la population qui, sans expérience d'une vie politique pluraliste, avait tendance à assimiler toutes les organisations partisans au « parti unique » et à son fonctionnement non démocratique et bureaucratique. Ainsi, nombre de milieux de la dissidence professaient une aversion pour les partis. Pour ces personnalités, qui avaient pour la plupart mené un dur et courageux combat solitaire (sauf dans le cas polonais), l'idée de devoir se plier aux règles présidant à

l'organisation et à la vie des partis politiques était difficilement acceptable au point de vue tant philosophique que personnel.

Pourtant, aucun Etat n'a retenu un scrutin uninominal. Plusieurs raisons motivent le choix de systèmes proportionnels ou de scrutins mixtes.

Primo, un scrutin majoritaire risquait d'augmenter encore la bipolarisation inévitable lors des premières élections entre partisans et adversaires de l'ancien régime. De plus, ce système électoral aurait vraisemblablement éliminé les partis communistes dans certains Etats. D'autant que les premières élections furent, dans l'ensemble des anciennes démocraties populaires, « des élections référendaires » sur le régime communiste. A une chambre unicolore communiste aurait succédé une chambre unicolore issue de l'opposition. Cette perspective ne favorisait pas la consolidation démocratique et l'émergence d'un pluralisme politique, qui passait par la formation d'une majorité et d'une opposition. La transposition des résultats des élections semi-démocratiques de juin 1989 en Pologne ou des résultats des premières élections démocratiques en Tchécoslovaquie en juin 1990 dans un système à logique majoritaire aurait sans doute produit cet effet contre-productif pour l'avenir du système démocratique.

Secundo, les mouvements issus de la dissidence étaient fort attachés aux droits des minorités politiques ou nationales, particulièrement dans les Etats pluriethniques de l'Europe centrale et orientale. Ces minorités se seraient trouvées en difficulté dans un système uninominal. Le risque d'accroître les tensions ethniques était réel. La Tchécoslovaquie est, à cet égard, un cas d'école. Pouvait-on imaginer un autre mode de scrutin que la proportionnelle ? Dans un système fédéral aux sensibilités politiques, religieuses, sociales et ethniques marquées, le système proportionnel, en évitant une trop forte polarisation, offrait des garanties plus solides de trouver des interlocuteurs dans chacune des républiques.

Enfin, il importait de choisir le ou les systèmes qui permettaient aux organisations partisans de s'organiser et de se structurer au mieux. La proportionnelle renforce les structures des partis politiques, institutions indispensables à l'épanouissement de la démocratie représentative. Le système uninominal avantage plus souvent les notables locaux et affaiblit le poids des organisations partisans qui contrôlent moins le choix des candidats et les politiques locales.

Plutôt que d'analyser brièvement et donc superficiellement la situation dans chacun des Etats, nous avons préféré présenter, à la fin de ce texte, chacun des systèmes électoraux choisis et, parallèlement, analyser plus en détail les débats révélateurs des questions et des difficultés posées par le choix d'un mode de scrutin donné dans une situation de transition politique.

Une vive polémique déchirera la Pologne durant l'année 1991 non seulement sur le choix d'une loi électorale mais également sur les effets supposés d'une proportionnelle « quasi intégrale ». La classe politique tchèque se divisera, elle, sur les lois électorales organisant l'élection des sénateurs au scrutin « majoritaire » comme le prévoyait la constitution de la nouvelle république.

Les enseignements à tirer de ces deux cas nationaux enrichissent le débat général sur les effets des modes de scrutin.

3. Le débat polonais

La Pologne a joué un rôle central dans le processus menant à la chute des régimes communistes. Elle connaîtra pourtant une situation paradoxale. Elle fut le premier Etat du pacte de Varsovie à vivre des élections semi-démocratiques en juin 1989 qui aboutirent à la formation d'un gouvernement « historique » dirigé par un membre de l'opposition. Néanmoins, la Pologne, partie la première, est le dernier Etat de la zone à organiser des élections totalement libres et démocratiques. Elles furent retardées, entre autres, à cause d'un désaccord politique sur la loi électorale. Le mode de scrutin utilisé pour les élections semi-démocratiques était évidemment dépassé au vu de la nouvelle situation politique.

La date du scrutin et la nature du système électoral dominent le débat politique de la première moitié de l'année 1991. Alors que l'urgence de l'organisation de l'élection est reconnue par tous – les mois d'avril ou de mai sont le plus souvent évoqués –, les désaccords sur le mode de scrutin retardent le processus jusqu'à la fin du mois d'octobre.

La controverse sur la loi électorale s'opère en deux étapes. La première va de juin 1989 à février 1990. Tous les partis « post-communistes », favorables à un scrutin totalement proportionnel, s'opposent aux formations politiques issues de Solidarité, qui prônent un système majoritaire. Les anciens partis au pouvoir craignent d'être marginalisés dans un système majoritaire. Les 65% de mandats à la Diète leur permettent d'empêcher l'adoption d'une législation allant à l'encontre de leurs intérêts électoraux.

La seconde phase s'ouvre en février 1991 quand, court-circuitant le travail parlementaire, L. Walesa soumet à la Diète sa propre proposition. Comme en Allemagne, chaque électeur aurait deux voix : l'une pour voter au scrutin majoritaire uninominal où seraient élus 230 députés ; l'autre pour voter au scrutin proportionnel de listes où seraient aussi élus 230 députés. Le système D'Hondt serait utilisé pour le scrutin de liste et un seuil de 5% instauré ².

La proposition de la commission parlementaire était différente. Chaque électeur aurait aussi eu deux voix : une pour un système majoritaire uninominal allouant 115 sièges et une pour un scrutin de liste avec vote nominatif allouant 276 sièges. Par ailleurs, 69 sièges auraient été répartis au scrutin de liste aux partis ayant dépassé 5% des voix à l'échelle nationale et aux partis de minorités nationales. La magnitude des circonscriptions aurait varié en fonction de la population mais n'aurait jamais été inférieure à 14 et supérieure à 21 ; ce qui aurait nécessité la création de nouvelles circonscriptions ³.

La proposition de Walesa est rejetée à la Diète. Cette défaite présidentielle ouvre ce que les observateurs appellent la « guerre de la loi électorale » ⁴ : durant des mois, cette question est au cœur de la vie politique. Walesa utilise plusieurs fois son veto pour faire échec aux propositions de la commission et de la Diète.

La position des partis sur cette problématique dépend directement de leurs intérêts – supposés – dans chaque projet. L'insistance des alliés de T. Mazowiecki pour un vote nominatif s'explique par la présence en leur sein de nombreuses personnalités connues, susceptibles d'attirer de nombreux suffrages sur leur nom.

L'opposition à cette mesure provient de l'Alliance du centre. Elle se justifie par l'absence, dans ses rangs, de personnes connues et populaires ⁵.

Dans la première phase de la controverse, le clivage opposait les partis « post-communistes » aux mouvements issus de Solidarité. Dans la deuxième étape en revanche, les partisans de Walesa affrontent les partis « post-communistes » et les élus qui avaient soutenu T. Mazowiecki lors de l'élection présidentielle. Cette alliance « contre nature » permet d'outrepasser le veto présidentiel et de rassembler les deux tiers de voix nécessaires ⁶. La loi électorale proposée par la Diète est adoptée par 222 voix contre 57 et 47 abstentions.

Définitivement adoptée le 28 juin 1991, la loi prévoit un système proportionnel quasi intégral. S. Gebethner, qui a joué un rôle déterminant dans les débats de la commission constitutionnelle, la résume avant le scrutin législatif :

« La loi ne requiert aucun seuil légal pour l'attribution des sièges au niveau des circonscriptions. Un seuil de 5% n'était nécessaire que pour l'allocation des 69 sièges (15% des 460 mandats de la Diète) octroyés aux listes nationales de partis. La méthode Sainte-Laguë fut adoptée pour l'allocation des sièges des listes nationales. Les 389 sièges seraient répartis entre 37 circonscriptions électorales dont l'importance en sièges varie en fonction de la population. La taille des circonscriptions va de 7 à 17 sièges et elles représentaient entre une et trois provinces (voivodies). En dépit de la vraie nature d'un système électoral sous la représentation proportionnelle, la technique de vote adoptée en 1991 pour la Diète était hautement personnalisée. Les électeurs étaient obligés de se prononcer pour des candidats sur des listes de partis, et l'on établissait ensuite l'ordre des candidats élus de la liste. Ce qui fait que les choix des citoyens se firent plus sur une base de connaissance des personnes que d'affinité partisane. Cette technique de vote fut utilisée en raison de la faiblesse des partis politiques, d'une part, et de la pression de l'opinion publique, d'autre part » ⁷.

La force des 65% de députés héritiers de l'ancien régime s'est révélée prégnante dans ce débat politique. Ce qui prouve une fois encore l'influence profonde de la transition négociée et des accords de la « table ronde » ; y compris dans le type de scrutin pour les premières élections démocratiques et donc dans la nature de la représentation politique. La crainte des groupes parlementaires et des mouvements politiques de voir disparaître leurs élus motive le choix d'un système proportionnel.

Le type de scrutin adopté par la Diète et le Sénat ne correspondait pas aux vœux présidentiels. La confrontation entre Walesa et l'institution parlementaire avait, paradoxalement, soudé plus de deux tiers des députés contre le « Belvédère ». Mais tout aussi paradoxalement, le morcellement prévisible du premier parlement polonais allait, dans la situation de transition « constitutionnelle », renforcer le rôle politique du président.

Les effets « présumés » de la proportionnelle

Les élections se déroulent le 27 octobre 1991. Elles plongent la Pologne dans une situation politique difficile. Le pays sera difficilement gouvernable.

En effet, le « morcellement extrême » est le trait déterminant de ce scrutin. Pas moins de vingt-neuf listes décrochent au moins un élu à la Diète et quatorze au Sénat. Seuls deux partis dépassent le cap de 10% des suffrages et neuf formations dépassent

les 5%. On se trouve dans la situation extrêmement rare de pluralisme atomisé, définie par Sartori dans sa qualification des systèmes de partis.

Les raisons de la fragmentation extrême à la Diète polonaise et de la situation de pluralisme atomisé firent l'objet de plusieurs analyses. Comme le rappelle S Gebethner ⁸, le mode de scrutin proportionnel a été le plus souvent invoqué ⁹. G. Mink explique par exemple que « le système de vote à la proportionnelle a aussi donné au pays une Diète où aucun parti n'a pu obtenir plus de 13% des sièges » ¹⁰. Cette opinion est partagée par certains acteurs. D. Mc Quaid rappelle que le président Walesa considérait le morcellement à la Diète « comme la conséquence directe d'une mauvaise loi électorale » ¹¹.

A cette occasion, plusieurs reproches furent formulés. Certains mettent en cause le principe même de la représentation proportionnelle. D'autres incriminent ses modalités d'application. La possibilité de ne se présenter que dans une ou quelques-unes des trente-sept circonscriptions ou l'absence de seuil n'ont pas éliminé les plus petites formations. Le débat sur les effets des lois électorales resurgit tout normalement.

Si la nature du scrutin et ses modalités techniques sont importantes, il convient de relativiser cette approche institutionnaliste. Les recherches comparatives ont nuancé sa prégnance et, nous l'avons montré, l'existence de six clivages capitaux était tout aussi importante dans la fragmentation du système politique polonais que la représentation proportionnelle ¹². Les discussions qui surgissent vont vite « s'idéologiser ». Les partis « post-communistes » sont accusés d'avoir adopté une législation électorale déstabilisante pour les institutions démocratiques.

Une analyse scientifique nuance et complexifie l'impact et les conséquences de la loi électorale. Si 120 « partis » sont reconnus par les autorités, 67 présentent des candidats aux élections parlementaires de 1991 et 29 obtiennent au moins un élu. Parmi ceux-ci, dix-huit recueillent plus d'un siège et dix plus de 7 sièges sur un total de 460 ¹³.

Il faut aussi nuancer le propos sur la présence de vingt-neuf partis politiques à la Diète. Des élus de vingt-neuf comités électoraux sont représentés, il est vrai, mais certains sont présents sous des appellations diverses pour des raisons tactiques. Ainsi l'Union de la Pologne occidentale et l'Alliance des femmes contre la vie dure sont des annexes locales de la Confédération pour la Pologne indépendante. De même, les listes Grande Pologne et Union de la grande Pologne appartiennent au même mouvement, qui présentait des listes sous un troisième nom dans la région de Poznan ¹⁴.

Certains comités électoraux sont constitués pour n'appuyer qu'un seul candidat ¹⁵. On peut difficilement estimer que ces structures répondent aux critères distinctifs des partis politiques. Soulignons en outre, que les dix premiers partis rassemblent 93% des sièges.

Ces arguments nuancent mais ne contredisent pas le morcellement de la Diète. S. Gebethner s'est attaché à vérifier l'hypothèse selon laquelle le système de vote proportionnel était responsable de l'émiettement du paysage politique. A l'aide de simulations, le politologue polonais montre qu'aucun système électoral proportionnel n'aurait pu prévenir une telle fragmentation de la Diète ¹⁶. A partir de simulations des

résultats avec les différentes méthodes d'allocations de sièges (D'Hondt, Sainte-Lagüe, Hare-Niemeyer) et en utilisant des seuils électoraux de 3% ou de 5% au niveau des circonscriptions, il constate que la situation reste inchangée, en termes de dévolution des sièges, pour les onze premiers partis. Une autre loi électorale – toutes choses égales par ailleurs – aurait tout au plus favorisé la redistribution d'une trentaine de sièges mais n'aurait pas modifié fondamentalement l'équilibre atteint à la Diète. L'argument souvent invoqué ¹⁷ selon lequel un seuil de 5% aurait éliminé vingt des vingt-neuf partis à la Diète doit être nuancé pour deux raisons. Premièrement, l'établissement d'un seuil aurait peut-être entraîné d'autres stratégies électorales. Ensuite, seuls cinquante-neuf sièges sur quatre cent soixante auraient été répartis autrement avec un seuil de 5%. La « gouvernabilité » de la Pologne n'en aurait pas été beaucoup plus facile.

Seule l'instauration d'un seuil de 10% au niveau national aurait sans doute bouleversé le paysage politique. Dans des sens inconnus. A résultats identiques, il aurait créé un bipartisme dans la répartition des sièges entre l'Union démocratique et la Social-démocratie de la République de Pologne. Dans cette hypothèse, il y aurait eu un énorme déchet en voix dans l'attribution des sièges, ce qui aurait été porteur de troubles politiques ¹⁸. Mais la stratégie des partis aurait été différente et des pôles électoraux se seraient vraisemblablement constitués dans des configurations difficiles à imaginer. Soulignons toutefois qu'en raison de la multiplicité des clivages traversant la société polonaise, les partis composant ces pôles auraient sans doute rapidement repris leur liberté.

Les conclusions de l'analyse de Gebethner sur les partis politiques qui ont tiré profit ou pâti du mode de scrutin contredisent des idées reçues : « Premièrement, le principal groupe politique qui a été victime du système électoral est l'Alliance de la gauche démocratique. Toutes les critiques acerbes contre le système électoral et simultanément ardemment anti-communistes négligent ce facteur politique important. Deuxièmement, le principal bénéficiaire du système a été le parti des amis de la bière, que tout autre système aurait éliminé totalement ou quasi totalement. Et ce parti – contrairement à ce que son nom indique – représente la nouvelle catégorie d'hommes d'affaires » ¹⁹.

Enfin, soulignons que les élections au Sénat, qui se sont déroulées le même jour, ne mettaient en jeu que cent sièges et avaient un autre mode de scrutin, ont aussi débouché sur une fragmentation considérable. En synthèse, on peut rejoindre J.J. Wiart lorsqu'il estime que « le système électoral n'explique pas en lui-même le résultat. Ceci ne veut pas dire qu'un changement dans le système électoral n'aurait pas réduit la fragmentation au sein du parlement » ²⁰.

4. La question du Sénat tchèque

La constitution du nouvel Etat tchèque qui naît de la séparation de la Tchécoslovaquie prévoyait l'existence d'un Sénat élu au scrutin majoritaire. Il s'agissait de contre-balancer les effets, jugés néfastes par certains, du système proportionnel critiqué, là comme ailleurs, pour son effet d'émiettement supposé et pour l'emprise des partis sur la constitution des listes. L'élection du Sénat tchèque par un système uninominal – renouvellement par tiers tous les deux ans – était supposée

permettre à des personnalités indépendantes des organisations partisans de se présenter devant les électeurs.

Pendant longtemps, la classe politique tchèque fut incapable de s'entendre sur le type de scrutin majoritaire, le rôle des partis et la façon d'élire un Sénat. Dès lors qu'il devait être renouvelé pour un tiers tous les deux ans, certains sénateurs seraient élus pour six ans, d'autres pour quatre ou deux ans. Sans Sénat durant un long laps de temps, la constitution n'était pas respectée.

En octobre 1993, pour résoudre la question, vingt et un députés appartenant au parti social-démocrate, à l'Union libérale et sociale ²¹ et au bloc de la gauche (communistes) déposent un amendement constitutionnel prévoyant la suppression du Sénat. Cette proposition est repoussée par la majorité, mais celle-ci est incapable, entre 1993 et 1996, d'aboutir à un compromis sur le mode d'élection des sénateurs ²².

En février 1994, le parti démocratique civique du premier ministre V. Klaus suggère de coupler les élections sénatoriales avec les élections municipales prévues à la fin de l'année. Le mode de scrutin imaginé prévoyait la création de quatre-vingt-un districts, composés d'approximativement 127 000 électeurs. Il s'agissait d'un scrutin uninominal à deux tours. Pour prendre part à l'élection, chaque candidat aurait dû déposer l'équivalent de 600 euros à la commission électorale. La somme n'aurait été restituée que si le candidat obtenait 10% des suffrages. Les alliés du parti démocratique civique et l'opposition refusent cette suggestion.

L'Alliance civique démocratique ²³, alliée au gouvernement de V. Klaus, défend une autre option : le pays aurait été découpé en vingt-sept circonscriptions pourvues de trois sièges. Mais chaque parti n'aurait pu présenter qu'un seul candidat. Pour ce parti, le citoyen aurait pu décider la durée des mandats sénatoriaux. Dans chaque circonscription, le sénateur élu avec le plus de voix aurait eu un mandat de six ans, le deuxième un mandat de quatre ans et le troisième un mandat de deux ans ²⁴.

Le parti démocratique civique juge cette proposition anti-constitutionnelle dans la mesure où elle ne correspondait pas aux règles d'un scrutin majoritaire, prévu par la constitution pour l'élection du Sénat. Le mode de scrutin et ses effets politiques sont ainsi devenus l'enjeu majeur de la question.

L'avance électorale du parti démocratique civique sur les autres formations était telle que l'application de sa proposition aurait pu conduire à une haute assemblée composée de quatre-vingt à quatre-vingt-dix pour cent de sénateurs de ce parti. Soutenue par le troisième partenaire de la coalition, les démocrates chrétiens, la proposition de l'Alliance démocratique civique visait à éviter un Sénat monocoloré. Selon ces deux partis, rares auraient été les cas où une formation gouvernementale pouvait espérer récolter plus de suffrages qu'un candidat du parti démocratique civique. Les seconds tours se seraient résumés à une formalité pour cette formation car, dans de nombreuses circonscriptions, son candidat aurait affronté une personnalité communiste.

La proposition de l'Alliance civique démocratique ambitionnait, à l'évidence, de garantir sa représentation dans la nouvelle institution. Elle avait aussi pour objectif d'empêcher l'hégémonie du parti démocratique civique sur le Sénat : même si ce parti remportait un siège dans chaque circonscription, il n'en aurait que vingt-sept au maximum.

La plupart des parties prenantes à la polémique semblent avoir ignoré les différences de comportement électoral selon que l'on a affaire à un système proportionnel ou à un système majoritaire. L'effet de notabilité du système majoritaire, qui plus est dans de petites circonscriptions, est nettement plus déterminant que dans un système proportionnel ; l'affiliation partisane des candidats ne suffit pas en soi à assurer la victoire des différents candidats. Ajoutons que la projection de résultats obtenus d'un système électoral à un autre est encore plus problématique en situation de transition politique ; moment où le comportement des électeurs est plus volatil.

Comme le parti démocratique civique campait sur ses positions, l'Alliance civique démocratique et les démocrates chrétiens durent menacer de voter avec l'opposition pour que le parti de V. Klaus retire ce projet.

Il fallut attendre la fin de l'année 1995 pour qu'un déblocage s'opère sur la question de l'élection du Sénat ²⁵. Les démocrates chrétiens changent leur position. Compte tenu de la perte d'influence du parti démocratique civique, de la complexification du jeu politique tchèque et de la possibilité qu'eurent les partis de s'implanter localement, ils rejoignent la proposition du parti démocratique civique. La loi électorale pour l'élection du Sénat adoptée le 27 septembre 1995 prévoit ainsi un scrutin uninominal à deux tours dans quatre-vingt-un districts. Elle est votée par cent quatre des cent soixante-deux députés présents. Une nouvelle polémique surgit sur la date du scrutin sénatorial.

Si la question du Sénat a montré que la République tchèque n'échappait pas à certaines difficultés constitutionnelles nées de la transition d'un régime politique à un autre, elle n'eut pourtant que peu de conséquences pratiques et politiques. Les modalités de l'élection furent un motif de tension permanente entre les partis de la coalition gouvernementale, sans pour autant engendrer une crise politique majeure.

D'autres Etats connurent des débats sur des questions liées aux lois électorales. Les Etats qui utilisent la représentation proportionnelle instaurèrent un seuil minimal à atteindre au niveau national pour pouvoir participer à la répartition des sièges. Le niveau de ce seuil fait encore aujourd'hui discussion en Roumanie, en Bulgarie ou en Slovaquie.

Dans ce dernier cas, exemplaire des difficultés rencontrées par le processus de démocratisation, l'ancien gouvernement dirigé par le leader populiste V. Meciar changea la loi électorale en 1998, quelques mois à peine avant les élections législatives. En supprimant les différentes circonscriptions au profit d'une circonscription nationale, le pouvoir pensait pouvoir compenser sa faible implantation dans certaines anciennes circonscriptions et bénéficier d'une prime au parti arrivé en tête. Malgré ce « tripatouillage » de dernière minute, l'écart créé par le parti de V. Meciar ne suffit pas à lui conserver le pouvoir.

5. Conclusions

Quelles leçons tirer du choix des lois électorales dans une quinzaine d'Etats d'Europe centrale et orientale ?

Premièrement, le débat fut circonscrit aux élites politiques : elles se prononcèrent pour tel ou tel type de scrutin en fonction des rapports de forces existants et des

avantages escomptés pour leur camp. Le choix des uns et des autres est purement circonstanciel. Nombre d'erreurs d'appréciation résultent d'une méconnaissance du comportement électoral d'une population peu habituée aux subtilités des effets des modes de scrutin.

Deuxièmement, apparaît une tendance à choisir le scrutin mixte dont un grand nombre de variantes sont mises en place avec des équilibres entre logiques proportionnelle et majoritaire différentes d'Etat à Etat. L'espoir est d'additionner les avantages des deux systèmes : permettre l'expression des différences politiques tout en favorisant la création de majorités claires. Le système allemand a servi de modèle.

Troisièmement, aucun Etat n'a retenu le système majoritaire pur, pourtant en faveur dans de très larges cercles. Les deux Etats qui ont opté pour des scrutins uninominaux (l'Albanie et la Macédoine) les ont nuancés par une dose de proportionnelle au niveau national. Le scrutin uninominal démontre son inapplicabilité dans les processus de démocratisation.

Deux Etats bicaméraux, la Pologne et la République tchèque, élisent les deux chambres selon des modes de scrutin distincts : à la chambre, la proportionnelle, et au Sénat, un système uninominal. Il est intéressant de constater que les équilibres politiques diffèrent peu entre les deux assemblées.

Quatrièmement, une série de mesures ont été prises pour éviter un trop fort émiettement de la représentation nationale, phénomène classique des périodes de transition politique qui complique la gouvernabilité des Etats. Ainsi, on a assisté à une généralisation de seuils minimaux à atteindre pour participer à la répartition des sièges. L'Allemagne a, sur ce point-là aussi, montré l'intérêt d'une telle mesure.

Les mesures anti-cartel sont plus originales. Dans certains cas, elles ont été ajoutées après la première ou la seconde élection législative. En effet, une série de petites formations sans implantation locale décident de se présenter en commun aux élections, cela afin de dépasser le seuil minimum. Mais n'ayant, de fait, rien de commun entre elles, les composantes de ces alliances électorales créaient rapidement des groupes parlementaires différents. Pour lutter contre cette dispersion politique, les législateurs ont imposé des seuils plus élevés et différents selon le nombre de partis concernés par le cartel.

Si ces mesures ont réussi à réduire la dispersion électorale, la tendance générale à la réduction du nombre de partis présents au Parlement et à la stabilisation démocratique ne doit pas être recherchée dans les modes de scrutin mais bien dans d'autres facteurs moins institutionnels : l'émergence des sociétés civiles, le renforcement des partis, l'établissement de clivages politiques plus lisibles et, dans certains Etats d'Europe centrale, une amélioration de la situation économique.

Annexe : Les modes de scrutin en Europe centrale et orientale

Albanie

Mode de scrutin : système mixte.

115 députés sont élus au scrutin direct en deux tours et à la majorité absolue dans les circonscriptions uninominales.

Les 40 députés restants sont directement élus au scrutin proportionnel sur des listes nationales, sur la base du nombre des suffrages obtenus par les candidats des différents partis au premier tour du scrutin majoritaire, nombre qui doit être au moins égal à 2% du total des suffrages.

Circonscriptions : 115 circonscriptions uninominales. Les « zones électorales » sont réparties dans les 26 divisions électorales. Il y a une circonscription électorale pour 40 sièges.

Bulgarie

Mode de scrutin : scrutin de listes fermées, avec répartition proportionnelle des sièges selon le système D'Hondt.

Sont écartés de l'attribution des sièges tous les partis qui ne recueillent pas 4% au moins des suffrages valables à l'échelon national.

Circonscriptions : 31 circonscriptions (magnitude en fonction de la population).

Croatie

Mode de scrutin : scrutin proportionnel avec répartition des sièges selon la méthode D'Hondt.

Les listes de district qui recueillent moins de 5% des suffrages sont exclues de cette répartition de sièges.

Circonscriptions : 21 circonscriptions.

Estonie

Mode de scrutin : scrutin de liste avec triple répartition proportionnelle des sièges selon un quotient électoral simple, les « mandats de compensation » restants étant attribués selon la méthode D'Hondt modifiée.

Les candidats figurent sur le bulletin où chaque électeur indique son choix. Pour chaque circonscription, on divise le nombre de suffrages valables par le nombre de sièges alloué à la circonscription. Tout candidat qui obtient un nombre de suffrages supérieur à ce quotient est déclaré élu. En outre, les candidats présentés sur des listes de partis sont énumérés dans l'ordre des suffrages recueillis. Chacune de ces listes reçoit en sièges autant de fois que le quotient est contenu dans le nombre de voix obtenues, les candidats qui recueillent le plus de suffrages étant déclarés élus. Enfin, les sièges non attribués au niveau de la circonscription sont répartis selon la méthode D'Hondt modifiée comme « mandats de compensation » entre les partis et coalitions dont les candidats ont obtenu au moins 5% du total national de voix.

Circonscriptions : 11 circonscriptions élisant chacune de 8 à 11 députés en fonction de la population.

Hongrie

Mode de scrutin : scrutin mixte : majoritaire et proportionnel.

Circonscriptions : 176 circonscriptions uninominales et 20 circonscriptions territoriales élisant 152 députés (les 58 autres sont élus sur les « listes nationales de compensation » présentées par les partis).

Pour les circonscriptions uninominales, il est prévu deux tours de scrutin, chaque électeur votant pour un candidat et pour une liste de parti. Si, dans une circonscription locale, aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages au premier tour ou que le nombre de votants est inférieur à la moitié des électeurs inscrits, il est procédé à un deuxième tour de scrutin. Dans ce cas (moins de votants que la moitié des électeurs), tous les candidats inscrits au premier tour peuvent se présenter à nouveau ; est alors déclaré élu le candidat qui recueille le plus grand nombre de suffrages, à condition que 25% au moins des électeurs de la circonscription aient voté. Dans le premier cas (absence de majorité absolue), tous les candidats ayant obtenu au moins 15% des suffrages valables peuvent entrer à nouveau en lice. Est déclaré élu le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages, à condition que 25% au moins des électeurs de la circonscription aient voté.

Dans les 20 circonscriptions territoriales, les élections sont au scrutin proportionnel (quotient électoral simple) à un tour, à moins que le nombre des votants soit inférieur à 50% des électeurs inscrits. Les partis qui recueillent moins de 5% des suffrages n'ont pas droit à un siège à travers ce système.

Les 58 sièges de « liste nationale » sont attribués aux partis selon un système de proportionnelle intégrale sur la base du « reliquat des voix », c'est-à-dire, le total national des suffrages exprimés en faveur des candidats ou des listes nationales éliminées.

Lettonie

Mode de scrutin : scrutin à la majorité simple et vote préférentiel.

Les électeurs votent pour une liste, mais ils peuvent indiquer sur le bulletin une préférence particulière pour un ou plusieurs candidats ou une marque expresse de rejet de telle ou telle candidature. Seuls les partis obtenant au moins 5% des voix du suffrage national peuvent être représentés à la Saeima. Les sièges sont attribués aux partis selon la méthode de Sainte-Lagüe. Pour chaque liste, l'ordre des candidats est révisé pour refléter les préférences exprimées par les électeurs. Le total de voix en faveur de chacun des candidats est calculé sur la base du nombre de votes pour la liste en procédant par addition ou soustraction de ses propres suffrages positifs ou négatifs. Les candidats qui recueillent le plus grand nombre de suffrages sont déclarés élus, jusqu'à l'épuisement du quota de sièges alloué à la liste concernée.

Circonscriptions : cinq circonscriptions (proportionnelles au chiffre de la population).

Lituanie

Mode de scrutin : scrutin mixte (majoritaire et proportionnel).

Un total de 71 sièges est directement pourvu au scrutin majoritaire uninominal à deux tours. Si aucun candidat n'est élu au premier tour, un scrutin de ballottage est organisé pour départager les deux candidats en tête. Les élections ne sont valides que si 40% des électeurs y ont participé.

Les 70 sièges restants sont attribués au scrutin de liste avec répartition proportionnelle des sièges au niveau national, sur la base du quotient simple et aux plus forts restes, le pays formant une seule circonscription. Dans ce dernier cas, le scrutin n'est valide que si 25% au moins des électeurs inscrits y ont participé.

Circonscriptions : 71 circonscriptions uninominales et 1 circonscription nationale (70 sièges).

Macédoine

Mode de scrutin : 85 députés élus au scrutin majoritaire et 35 députés élus selon la formule D'Hondt de représentation proportionnelle.

Chaque électeur dispose de deux voix : une pour un candidat et l'autre pour une liste de parti. Scrutin majoritaire : un candidat est déclaré élu au premier tour s'il obtient la majorité absolue des suffrages et pour autant que le nombre de voix obtenues ne soit pas inférieur au tiers du total des électeurs inscrits dans la circonscription concernée. Si aucun candidat n'est élu au premier tour, les deux premiers candidats peuvent participer au second tour. A ce niveau, le candidat qui recueille le plus grand nombre de suffrages est déclaré élu.

Scrutin proportionnel : toute liste qui obtient moins de 5% de suffrages est exclue de la répartition de ces sièges.

Circonscriptions : 85 circonscriptions uninominales et 1 circonscription nationale (pour 35 députés).

République de Moldavie

Mode de scrutin : scrutin proportionnel selon la méthode D'Hondt.

Les listes doivent recueillir au moins 4% des suffrages exprimés à l'échelon national pour obtenir un siège au Parlement. Une participation d'au moins 50% de l'électorat est requise pour que le scrutin soit valide.

Circonscriptions : l'ensemble du pays constitue une seule circonscription électorale.

Pologne

Mode de scrutin : scrutin proportionnel (391 sièges) avec répartition des sièges sur la base de la méthode D'Hondt.

Les partis gagnent des sièges sur la base du total des suffrages obtenus par leurs candidats dans une circonscription donnée et les attribuent ensuite à ceux des candidats ayant individuellement reçu le plus grand nombre de voix. Les partis doivent recueillir au moins 5% du total national des suffrages pour avoir droit aux sièges de circonscriptions locales, les alliances devant, quant à elles, obtenir 8%. De la

même manière, pour participer à l'attribution des sièges au niveau national, les partis et les alliances doivent recueillir au moins 7% des suffrages exprimés à l'échelon national.

Circonscriptions : il y a 52 circonscriptions provinciales (3 à 17 sièges), au total 391 sièges et 1 circonscription nationale (69 sièges).

Roumanie

Mode de scrutin : scrutin de liste proportionnel.

Le nombre de sièges remportés dans chaque circonscription territoriale est déterminé par le pourcentage du total des suffrages obtenu par chaque parti. Les partis doivent obtenir 3% au moins des suffrages pour être représentés, le pourcentage minimum étant plus élevé dans le cas des coalitions mais de 8% au plus. Les organisations légalement constituées de citoyens appartenant à une minorité nationale, qui n'ont pas obtenu au moins un siège de député, ont droit à un siège de député si elles ont obtenu, à travers le pays, au moins 5% de la moyenne des suffrages valables pour l'élection d'un député.

Circonscriptions : 42 circonscriptions (de 4 à 29 députés). Il y a un député par tranche de 70 000 habitants.

Fédération de Russie

Mode de scrutin : scrutin mixte.

Il y a 225 élus au scrutin uninominal et 225 élus au scrutin proportionnel de liste dans l'ensemble du pays considéré comme une seule circonscription nationale. L'attribution se fait par quotient simple et aux plus forts restes. Seules les listes fédérales qui obtiennent au moins 5% des suffrages directs sont prises en considération dans l'attribution des sièges. Au moins 25% des électeurs doivent participer au scrutin pour qu'il soit considéré valide.

Circonscriptions : 225 circonscriptions uninominales et 1 circonscription nationale (225 sièges).

Slovaquie

Mode de scrutin : système de listes bloquées avec méthode Hagenbach-Bischoff de représentation proportionnelle et recours aux plus forts restes pour la répartition des sièges non attribués.

Chaque électeur exprime quatre votes préférentiels pour les candidats d'une même liste. Le minimum exigé de chaque parti (même s'il fait partie d'une coalition) pour s'assurer la représentation au Parlement est de 5% du total national des suffrages.

Circonscriptions : une circonscription nationale.

Slovénie

Mode de scrutin : scrutin de liste avec vote préférentiel et répartition proportionnelle des sièges, sur la base du quotient électoral simple.

Chaque électeur vote pour une liste (ou un candidat) en indiquant sa préférence parmi les candidats de la liste. Une première répartition proportionnelle des sièges est ensuite effectuée. Les sièges restants sont attribués au niveau national selon la méthode d'Hondt, les députés étant alors choisis sur les listes bénéficiant des plus forts restes. Majorité simple avec vote préférentiel pour les députés représentant les communautés italienne et hongroise.

Circonscriptions : 8 circonscriptions (11 sièges) et 2 circonscriptions pour les communautés hongroise et italienne.

République tchèque

Mode de scrutin : scrutin proportionnel avec répartition des sièges selon la méthode Hagenbach-Bischoff et aux plus forts restes pour les sièges restants.

Chaque électeur vote pour la liste de parti de son choix et peut aussi indiquer sa préférence pour quatre des candidats inscrits sur la liste. Deux contrôles sont effectués, le premier pour déterminer si un parti donné a obtenu au moins les 5% du total national de suffrages requis pour être représenté au Parlement (7% dans le cas des coalitions de deux partis, 11 % pour les coalitions de quatre partis ou plus), le second pour répartir les sièges restants après le calcul initial.

Circonscriptions : 8 circonscriptions.

Ukraine

Mode de scrutin : système mixte

225 sièges sont attribués par un système uninominal à un tour. 225 sièges sont alloués à la proportionnelle. Les listes de district qui recueillent moins de 4% des suffrages sont exclues de cette répartition de sièges.

Circonscriptions : 225 circonscriptions uninominales et une circonscription nationale pour la représentation proportionnelle.

Notes

¹ J.-M. DE WAELE, *L'émergence des partis politiques en Europe centrale*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.

- ² D. MC QU Aid, « The « war » over the electoral law », *Radio Free Europe. Research Report*, 2 août 1991, p. 12.
- ³ H. TWORZECKI, *Parties and politics in Post 1989 Poland*, Westview Press, Boulder, 1996, p. 56.
- ⁴ « Les députés entament un débat sur leur éventuelle auto-dissolution », *Le Monde*, 9 mars 1991.
- ⁵ D. MC QU Aid, *op. cit.*, p. 14.
- ⁶ G. SANFORD, « Poland », in J. ALLCOCK, B. SZAJKOWSKI (ed.), *New political parties of Eastern Europe and the Soviet Union*, Longman, Harlow, 1991, p. 185.
- ⁷ S. GEBETHNER, *Political parties in Poland from semi-free elections 1989 to free elections 1991 and year on*, Working Paper, University of Warsaw, 1992, p. 11.
- ⁸ « La loi électorale (...) est souvent fortement critiquée et blâmée pour la fragmentation de la Diète qu'elle aurait créée ».
- S. GEBETHNER, « Elections and party politics in Poland 1989-1991 », paper prepared for IREX Conference on elections and political stability in East-Central Europe, Princeton, 1^{er} mai 1992, p. 21.
- ⁹ V. SOULÉ, « Walesa chef d'orchestre d'une partition impossible », *Libération*, 29 octobre 1991.
- ¹⁰ G. MINK, « La Pologne en 1991. L'année politique : la naissance confuse de la troisième république », in E. LHOMEL, T. SCHREIBER (Sous la direction de), *L'Europe centrale et orientale. Conflits, incertitudes et restructurations*, La documentation française, Paris, 1992, p. 144.
- ¹¹ D. MC QU Aid, « The parliamentary elections : A postmortem », *Radio Free Europe. Research Report*, vol. 2, n° 45, 8 novembre 1991, p. 19.
- ¹² J.-M. DE WAELE, *op. cit.*
- ¹³ *Ibid.*, p. 20.
- ¹⁴ F. MILLARD, « The polish parliamentary elections of october 1991 », *Soviet studies*, vol. 44, n° 5, 1992, p. 846.
- ¹⁵ On peut citer dans cette catégorie le Mouvement social-démocrate, Solidarité 80, le Comité électoral des croyants orthodoxes, L'Union de Podhale, etc.
- ¹⁶ S. GEBETHNER, « Elections and party politics in Poland 1989-1991 », paper prepared for IREX Conference on elections and political stability in East-Central Europe, Princeton, 1^{er} mai 1992, 40 pages, p. 21.
- ¹⁷ M. GRABOWSKA, « The party system under construction : the parliamentary elections in 1991 », *Politicus. Bulletin of political studies*, Institute of political studies, n° 1, 1992, pp. 12-13.
- T. SZAWIEL défend la même thèse dans « Partis politiques en Pologne : état actuel, chances et risques », *L'Autre Europe*, n° 26-27, 1993, p. 130.
- ¹⁸ S. GEBETHNER, « Elections and party politics in Poland 1989-1991 », *op. cit.*, p. 24.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 28.
- ²⁰ J. J. WIART, « Fragmented parties in a new democracy : Poland » in J. J. WIART (ed.), *The politics of democratic transformation : Poland after 1989*, Institute of sociology, Scholar Agency, Varsovie, 1993, p. 112.
- ²¹ Ce parti était de fait un cartel électoral représentant d'anciennes formations satellites sous le régime communiste.
- ²² L. BKOKL, Z. MANSFELDOVA, « Czech Republic », *European Journal of Political Research*, n° 26, 1994, pp. 269-277.
- ²³ Il s'agit d'un petit parti ultra-libéral allié du parti démocratique civique.
- ²⁴ J. PEHE, « Czech Senate election stirs controversy », *Radio Free Europe. Research Report*, vol. 3, n° 14, 8 avril 1994, pp. 7-12.
- ²⁵ « Constitutional watch », *East Constitutional Review*, Fall 1995, n° 3.

Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes ?

Olivier COSTA

L'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct fixe les grandes lignes du scrutin ainsi que la répartition des sièges entre les Etats membres ¹. Conformément au traité CEE, il rappelle que le Parlement européen a vocation à élaborer un projet de procédure électorale uniforme qu'il doit soumettre au Conseil pour qu'il l'adopte. En dépit de plusieurs initiatives du Parlement en ce sens, l'objectif n'a pas encore été atteint. Des tensions persistantes entre les Etats membres, en raison notamment de l'opposition durable des Britanniques à la généralisation de la représentation proportionnelle, ainsi que la nécessité de réunir la majorité des membres au sein du Parlement européen et l'unanimité au sein du Conseil, se sont opposées à l'adoption d'un acte unifiant la procédure électorale. La situation a toutefois évolué à la faveur du retour des travaillistes au pouvoir au Royaume-Uni et de leur décision d'abandonner le scrutin uninominal pour les élections européennes de juin 1999. Le Parlement européen s'est saisi de l'opportunité ouverte par cette décision et par la modification à Amsterdam des dispositions du traité CE relatives à la mise en place d'une procédure uniforme pour introduire une nouvelle proposition en ce sens auprès du Conseil.

Dans l'attente de la décision de ce dernier, les modalités de l'élection européenne restent très diverses, et ce même si tous les Etats membres ont aujourd'hui recours à la représentation proportionnelle. L'élection de juin 1999 a ainsi eu lieu, probablement pour la dernière fois, selon seize modes de scrutin différents ². Cette situation est intéressante à plus d'un égard. Elle est tout d'abord un excellent révélateur des obstacles qui s'opposent à l'harmonisation des traditions politiques nationales, y compris de leurs aspects les plus techniques. Contrairement à ce qui est souvent avancé, le conflit n'a pas seulement opposé les partisans du scrutin uninominal à ceux de la représentation proportionnelle. Il a également porté sur des dispositions aussi spécifiques que la hauteur du seuil de barrage ou les modalités du calcul de la répartition des « restes ». La situation actuelle permet en second lieu aux spécialistes des études électorales de vérifier *in vivo* la validité des « lois » relatives aux effets des différents modes de scrutin. Elle appelle aussi une analyse de l'impact de cette situation atypique sur le comportement des élus, sur les campagnes électorales, sur

l'émergence des partis européens ou encore sur la dimension symbolique du processus d'intégration européenne. Elle exige enfin – et cette tâche est distincte de la précédente – une évaluation des conséquences de la mise en place éventuelle d'une procédure électorale uniforme pour les élections de 2004. En effet, au-delà de la simple réduction des distorsions inhérentes à l'hétérogénéité actuelle des modes de scrutin, cette réforme sera probablement l'occasion d'un recours à des solutions institutionnelles propres à la poursuite d'objectifs spécifiques, tels que le rapprochement des citoyens et des députés européens, la focalisation des campagnes électorales sur les questions européennes ou encore le renforcement des fédérations européennes de partis.

Il importe dans un premier temps de présenter les données du dossier et d'expliquer les difficultés que le Parlement et le Conseil ont rencontrées sur la voie de l'élaboration de règles électorales uniformes. On pourra ensuite se pencher sur les modalités actuelles du scrutin, tenter d'identifier leurs conséquences et évaluer l'impact de la mise en place éventuelle d'un mode de scrutin basé sur des principes communs.

1. Les motifs de la persistance de l'hétérogénéité

Les difficultés que les députés ont durablement rencontrées dans l'élaboration de projets en vue de permettre l'élection directe du Parlement, puis d'unifier la procédure, ne sont pas le signe d'un désintérêt pour cette question. La lecture des comptes rendus des débats en séance plénière, des « mini-procès-verbaux » des commissions compétentes et des exposés des motifs des rapports produits par le Parlement sur la question, montre au contraire que les députés ont toujours jugé ces réformes essentielles, car propres à renforcer l'autorité politique de l'assemblée, à consolider sa « légitimité démocratique » dans une Union à vocation politique, et à rendre les citoyens plus sensibles à leur appartenance à une collectivité européenne. Après la première élection directe, leur intérêt pour cette question n'a pas faibli. La mise en place d'une procédure d'élection commune a, au contraire, été conçue comme une étape décisive sur la voie de l'acquisition par l'assemblée d'un statut de « véritable » parlement. Les récents efforts des députés en ce domaine ont, une fois encore, été présentés comme un attribut essentiel de ce statut, qui vient compléter la codécision législative, le droit d'investiture de la Commission, le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen des citoyens européens quel que soit l'Etat membre de leur résidence et la reconnaissance du rôle spécifique des partis politiques européens ³.

A. Des progrès chaotiques vers l'unification

Dès avant l'élection au suffrage universel direct, les députés ont voté des résolutions « portant adoption d'un projet de convention sur l'élection directe des membres du Parlement européen ». Un groupe de travail pour les élections européennes, constitué en octobre 1958, présenta en mars 1960 un projet qui fut adopté par l'Assemblée à l'unanimité ⁴. Ce rapport introduisait une distinction entre le principe de l'élection directe et sa procédure, ce qui n'était ni prévu ni autorisé par les traités. Le groupe de travail justifia cette initiative, ainsi que l'instauration d'une

période transitoire durant laquelle un tiers des parlementaires seraient élus par les parlements nationaux, en arguant qu'il travaillait à la révision des traités et non à l'application de leur lettre ⁵. Cette dissociation, qui résultait de considérations d'opportunité politique, fut validée par l'Acte du 20 septembre 1976 et inspira les propositions restrictives et transitoires que le Parlement adopta par la suite, en contradiction avec l'esprit de l'article 138 CEE. Le Conseil ne donna pas suite à la résolution de 1960, en raison de l'opposition de certains Etats membres – surtout de la France – au principe de l'élection directe. Il ignora également les deux autres textes que les parlementaires adoptèrent à ce sujet en 1963 et 1969.

Le 14 janvier 1975, le Parlement européen adopta une nouvelle résolution sur la base d'un rapport du Néerlandais M. Patijn ⁶. Ce vote intervenait juste après la première déclaration du Conseil sur le sujet en quinze ans. Les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis au sommet de Paris, avaient fait savoir qu'ils souhaitaient que le Conseil statue rapidement sur les propositions imminentes de l'Assemblée parlementaire, de manière que des élections directes puissent avoir lieu dès 1978. Pour surmonter les oppositions nationales sur la question du mode de scrutin, M. Patijn avait choisi de privilégier l'objectif d'une élection directe, en admettant la possibilité d'un recours temporaire à des procédures électorales propres à chaque Etat membre, et en prévoyant que le Parlement européen s'engagerait à élaborer un projet de mode de scrutin unique au plus tard en 1980. Toutefois, compte tenu des divergences qui apparurent entre les délégations nationales au cours des travaux, l'échéance de 1980 fut abandonnée. Par ailleurs, à l'occasion de la signature de l'Acte du 20 septembre 1976, la question de l'unification du système électoral ne fut pas évoquée, afin de ne pas fragiliser l'unanimité obtenue de justesse sur le principe de l'élection directe.

Après 1979, le Parlement européen mit en chantier une proposition de procédure électorale uniforme, qui fut adoptée le 10 mars 1982 ⁷. La résolution prônait la mise en place d'un scrutin de type proportionnel, sans seuil, avec répartition des sièges selon la méthode D'Hondt dans le cadre de circonscriptions plurinominales comportant entre trois et quinze députés. Ce texte était loin de faire l'unanimité, et de nombreuses voix s'élevèrent pour stigmatiser la complexité et l'absence d'uniformité du système proposé ⁸. Le Conseil ne put y donner suite en raison de l'opposition du Royaume-Uni, qui était fondamentalement attaché au scrutin majoritaire uninominal à un tour ⁹, et de celle des Etats membres pratiquant un système de listes nationales, qui refusaient le découpage de leur territoire en circonscriptions.

Le Parlement européen mit en chantier un nouveau projet après les élections de 1984. Dans son rapport, M. Bocklet optait pour un processus d'uniformisation pragmatique et progressif qui excluait l'objectif d'une identité parfaite des procédures électorales et se concentrait sur leurs éléments essentiels : système électoral, droit de vote et éligibilité. Il se prononçait pour un système proportionnel avec répartition des restes selon la méthode D'Hondt, les Etats conservant la possibilité d'opter pour une circonscription unique ou pour une division de leur territoire, de choisir entre des listes fermées et des listes semi-ouvertes avec vote préférentiel, et d'introduire un seuil maximal de cinq pour cent.

De profondes divergences apparurent au sein du Parlement européen quant au degré d'uniformité à atteindre, qui, dans le projet du rapporteur, se limitait à la valeur identique des suffrages lors du décompte et de l'attribution des sièges. Dans son avis à la commission politique, la commission juridique se prononça notamment pour une uniformité qui aurait concerné non seulement les principes, objectifs et effets des systèmes électoraux, mais aussi les procédures elles-mêmes. Le rapporteur décida de ce fait de ne pas présenter son texte en séance plénière.

Pour surmonter ces divisions, une structure de travail « intergroupe » fut chargée de rédiger une proposition susceptible de recueillir l'assentiment des principaux groupes politiques et de tous les Etats membres. Ses membres se mirent d'accord sur huit principes fondamentaux, parmi lesquels figurait la systématisation du vote préférentiel, jugée propice au ralliement du gouvernement britannique au projet. Le 10 décembre 1986, à l'issue de l'audition d'experts sur les problèmes posés par la conciliation du vote nominal avec le scrutin proportionnel, le groupe de travail adopta un texte. La solution choisie, qui impliquait que la plupart des Etats membres renoncent au principe des listes bloquées et que le Royaume-Uni abandonne son système de circonscriptions uninominales, suscita des réticences parmi les députés extérieurs au groupe de travail. Ce groupe dut ainsi se remettre à l'œuvre. Le 16 novembre 1988, le Bureau élargi du Parlement constata que des divergences persistaient entre les groupes politiques et que la procédure électorale uniforme ne serait pas prête à temps pour les élections de juin 1989. Le Parlement européen n'adopta ainsi aucun texte relatif à la procédure électorale uniforme durant sa seconde législature.

Après les élections de 1989, Karel De Gucht fut nommé rapporteur. Il consacra près de trois ans à l'élaboration de son rapport, qui nécessita une fois encore la constitution d'un groupe de travail « intergroupe » au sein de la commission institutionnelle. Des divergences apparurent à nouveau entre les partisans de la définition d'une véritable procédure uniforme et ceux d'une simple harmonisation, mais le Parlement adopta malgré tout une résolution intérimaire le 10 octobre 1991 et une résolution définitive le 10 mars 1993 ¹⁰. Pour préserver le consensus, les députés optèrent pour un processus par étape et pour une procédure « uniforme » et non pas « unique » ; ce faisant, ils préfigurèrent l'idée de « principes communs » introduite par le traité d'Amsterdam dans l'article 190 (138) CE ¹¹. Le Parlement suggérait que la procédure repose sur un mode de scrutin de type proportionnel, autorisant le vote préférentiel et l'introduction d'un seuil compris entre trois et cinq pour cent des suffrages exprimés. En réponse au problème britannique, la résolution proposait le recours au système dit de « compensation » : un Etat pourrait appliquer un mode de scrutin uninominal à condition qu'un tiers des sièges soit réparti de telle manière que le résultat final soit proportionnel à l'ensemble des suffrages exprimés. La proposition du Parlement européen n'était toutefois pas susceptible de recueillir l'unanimité au sein du Conseil et, afin de le mettre à l'abri d'un recours en carence, la présidence française déclara qu'elle avait un caractère trop général pour constituer un projet au sens de l'article 138 CEE ¹².

Le traité de Maastricht fut l'occasion d'évoquer à nouveau la question du mode de scrutin. Il attribuait, au titre de la citoyenneté européenne, le droit de vote et

d'éligibilité aux élections municipales et européennes à tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant (article 19 (8 B) CE). Cette disposition, dont la portée pratique était relativement faible, fit l'objet de débats interminables au sein de la commission institutionnelle du Parlement, notamment quant à la pertinence de l'introduction d'une clause de sauvegarde pour certains Etats. Il s'agissait surtout du Luxembourg, dont les autorités redoutaient la constitution de listes de candidats composées exclusivement d'étrangers, compte tenu de la présence de nombreux immigrés venus des pays de l'Union. De ce fait, la directive du 6 décembre 1993, qui fixe le détail des modalités d'application de cet article, accorde une dérogation décennale aux régions où le taux de ressortissants de l'Union non nationaux excède vingt pour cent et interdit la présentation de listes composées en majorité de non-nationaux ¹³. L'unification du mode de scrutin fut toutefois limitée aux dispositions découlant directement de la création d'une citoyenneté européenne.

La Conférence intergouvernementale de 1996 fut perçue par de nombreux acteurs comme l'occasion de pallier l'incapacité chronique du Parlement et du Conseil à unifier le mode de scrutin. A l'initiative du gouvernement allemand, les conclusions finales de la Conférence des ministres des affaires européennes du 16 février 1995 insistèrent sur la nécessité de réaliser progressivement le principe de l'égalité électorale, en attribuant aux petits Etats un nombre minimal de sièges, et de mettre en place pour les élections européennes de 1999 une procédure européenne uniforme, avec une implantation régionale des députés.

Dans son rapport final, le Groupe de réflexion sur la conférence intergouvernementale de 1996 ¹⁴ proposa de plafonner le nombre de sièges au Parlement européen à sept cents et d'instaurer une procédure électorale uniforme dans tous les Etats membres. Certains membres du groupe suggèrent à titre personnel de modifier l'article 138 § 3 CE afin de faciliter la réalisation de l'objectif et de fixer une date limite pour son application. Le Conseil européen de Turin, qui ouvrit la Conférence intergouvernementale le 29 mars 1996, reprit cette idée et demanda expressément que les conditions de la mise en place d'une procédure uniforme soient examinées.

Certaines voix s'élevèrent pour réclamer un mode de scrutin permettant de rapprocher députés et électeurs. A la veille du Conseil européen de Turin, le président français Jacques Chirac se prononça ainsi en faveur d'une représentation proportionnelle régionalisée. En juin 1996, la section française du Mouvement européen publia un rapport qui recommandait également un mode de scrutin de ce type ¹⁵. Il suggérait d'aboutir à une réforme sans attendre la Conférence intergouvernementale en donnant suite aux propositions de procédure électorale uniforme faites par le Parlement. Un rapport d'Andrew Duff, rédigé lui aussi à l'initiative du Mouvement européen, allait dans le même sens ¹⁶.

Au cours de la Conférence, plusieurs Etats membres insistèrent pour que la réflexion progresse sur cette question. Sous la pression des *Länder*, l'Allemagne proposa que les députés européens soient élus dès 1999 selon une procédure uniforme régionalisée. Les gouvernements espagnol et grec plaidèrent à plusieurs reprises en faveur d'une action rapide en direction de la mise en œuvre de l'article 138 § 3 CE, tandis que les représentants italiens se déclarèrent favorables au plafonnement du

nombre des députés (entre six cent cinquante et sept cents) et à la fixation d'un délai pour l'adoption d'une procédure électorale uniforme. Ces appels se heurtèrent toutefois au refus du gouvernement britannique de renoncer au scrutin majoritaire et à une certaine mauvaise volonté du gouvernement français qui, dans un document confidentiel du début de l'année 1996, se déclarait peu pressé d'aboutir à une procédure électorale uniforme et à un plafonnement du nombre des députés ¹⁷.

Dans plusieurs résolutions adoptées à l'adresse de la Conférence intergouvernementale, le Parlement européen se prononça à son tour en faveur d'un système électoral uniforme et demanda au Conseil de donner suite à sa dernière proposition avant les élections de juin 1999 ¹⁸.

Le 22 octobre 1996, le gouvernement allemand déposa une proposition de modification de l'article 138 CE qui reprenait l'ensemble des suggestions du rapport De Gucht de mars 1993 ¹⁹. Ce document permit aux négociations de progresser, d'autant qu'au cours des dernières semaines de la Conférence intergouvernementale, les représentants des Etats membres manifestèrent tous leur volonté d'aboutir sur ce dossier. Trois options étaient envisageables : l'introduction dans le nouveau traité d'un délai pour l'adoption d'une procédure électorale uniforme ; l'intégration des principes de la procédure dans le traité ; la modification du traité afin de permettre l'adoption de la procédure électorale à la majorité qualifiée. Finalement, un consensus se dégaga en faveur d'une quatrième solution, soit l'introduction dans l'article 138 CE de la notion de « principes communs à tous les Etats membres », parallèlement à la mention existante d'une « procédure uniforme ». Elle devait permettre de mieux tenir compte des réalités politiques nationales et surtout d'éviter les blocages qui avaient affecté les précédentes tentatives d'harmonisation généralisée de la procédure. Les représentants des Etats membres choisirent donc de suivre l'orientation indiquée par le Parlement européen dans sa résolution du 10 mars 1993 et de consacrer l'impossibilité de la définition d'un mode de scrutin unique pour les élections européennes. Le traité d'Amsterdam modifie ainsi l'article 190 § 4 (ex-article 138 § 3) CE de la manière suivante : « Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres *ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres* » (nous soulignons).

B. Vers une procédure commune ?

Dans la perspective de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les députés ont retenu la nouvelle option qui s'offrait à eux pour adopter une résolution « sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des *principes communs* pour l'élection des membres du Parlement européen » (nous soulignons). Leur tâche fut largement facilitée par la disparition des conflits internes relatifs au degré d'uniformité souhaitable et par la décision de Tony Blair de pourvoir à l'adoption de la représentation proportionnelle pour les élections européennes de juin 1999. Le projet du Parlement européen, basé sur un rapport de G. Anastassopoulos ²⁰ et, indirectement, sur une proposition de résolution de G. De Vries ²¹, fut adopté le 15 juillet 1998, à la forte majorité de 355 voix pour, 146 contre et 39 abstentions.

La notion de « principes communs » a été mise à profit par les députés pour écarter de l'harmonisation les dispositions relatives au droit de vote (âge, cas d'exclusion du droit de vote), à l'éligibilité et au déroulement des campagnes électorales, et pour conférer une certaine flexibilité à la procédure dans la perspective de l'élargissement de l'Union, de l'établissement de listes transnationales par les partis européens et de l'attribution du droit de vote à tous les résidents de l'Union.

Le mode de scrutin figure au nombre des « principes communs ». Les députés se sont prononcés pour la représentation proportionnelle, les Etats membres restant libres de choisir la variante de ce système qui a leur préférence, notamment pour la répartition des restes et pour l'introduction d'un seuil de barrage, limité à cinq pour cent des suffrages exprimés. Le projet prévoit la constitution de circonscriptions territoriales par les Etats, à l'exception éventuelle de ceux comptant moins de vingt millions d'habitants. Selon la résolution, ce découpage ne doit pas altérer le caractère proportionnel du mode de scrutin, ni remettre en cause la nature du mandat des députés, qui restent les représentants du peuple qui les a élus, en son entier. Les Etats membres sont également libres d'autoriser le scrutin préférentiel, selon les modalités de leur choix. La proposition de décision suggère par ailleurs qu'à compter des élections de 2009, un dixième des sièges du Parlement soit pourvu au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique à l'échelle de l'Union. Même si depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht il est possible que des personnes ne possédant pas la nationalité de l'Etat de leur résidence prennent part à l'élection de ses représentants, cette disposition pose des problèmes juridiques certains ²². Elle impliquerait au moins une modification des articles 189 et 190 (137 et 138) CE, qui indiquent pour l'heure que les membres du Parlement représentent *les peuples* des Etats réunis dans la Communauté et établissent un lien entre le cadre que représente chaque Etat membre et la représentation de *son peuple* au Parlement européen ²³. Le projet du Parlement européen appelle enfin le Conseil à décider de l'incompatibilité du mandat de membre du Parlement européen avec celui de membre d'un Parlement national, et suggère que chaque Etat fixe un plafond pour les dépenses des candidats liées au déroulement de la campagne électorale.

2. Les caractéristiques de l'élection de juin 1999

Le projet du Parlement européen est examiné par le Conseil depuis la fin du mois d'avril 1999. Compte tenu du faible degré d'uniformité proposé et du ralliement des Britanniques au scrutin proportionnel, son adoption ne devrait pas rencontrer d'opposition majeure, à l'exception des dispositions relatives à la constitution de listes transnationales, qui n'ont d'ailleurs recueilli qu'une courte majorité au sein même du Parlement. Quant à l'élection de juin 1999, elle a encore été largement régie par des dispositions législatives nationales.

A. Des éléments communs restreints

Des textes communautaires encadrent déjà certains aspects du scrutin, mais leur rôle est marginal quant à l'uniformisation de ses effets. Il s'agit essentiellement de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection des représentants au Parlement

européen au suffrage universel direct et des dispositions relatives à la citoyenneté européenne introduites par le traité de Maastricht.

L'Acte de 1976 détermine les grands traits du scrutin européen. Il prévoit que la date des élections est fixée dans une fourchette de quatre jours, de manière à respecter les traditions nationales des Etats membres, puisque l'on vote traditionnellement le jeudi au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, et le dimanche en France, en Italie, au Luxembourg, en Espagne et au Portugal. L'Acte définit aussi la durée du mandat, une partie du régime des incompatibilités et les modalités de réunion du Parlement nouvellement élu. A l'origine, il régissait la répartition des sièges entre les Etats membres, mais celle-ci a été modifiée à plusieurs reprises par le Conseil européen depuis 1976 pour faire face aux élargissements et à la réunification allemande. Désormais, c'est l'article 190 (138) CE qui régit cette répartition. L'article prévoit que, même s'il venait à être modifié, notamment par un traité sur l'adhésion d'autres Etats membres à l'Union, le nombre des représentants élus dans chaque Etat devra assurer une représentation appropriée des peuples réunis dans la Communauté (c'est-à-dire ne pas accroître les distorsions démographiques existantes) et ne pourra excéder sept cents au total.

L'article 19 (8 B) CE relatif à la citoyenneté européenne attribue quant à lui le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes à tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union dans l'Etat où il réside, qu'il en possède la nationalité ou non, dans les mêmes conditions que les nationaux.

B. Des divergences nationales déterminantes

A l'exception de ces dispositions, les règles relatives au scrutin sont strictement nationales, ce qui implique des situations à certains égards très disparates.

Dans tous les Etats membres, l'âge électoral est de dix-huit ans. Par contre, les régimes électoraux des Etats membres diffèrent sur la notion de résidence, qui fonde le droit « européen » de vote et d'éligibilité introduit par le traité de Maastricht. Certains exigent que l'on possède son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire électoral (Finlande et France), d'autres que l'on y séjourne de manière habituelle (Allemagne, Luxembourg, Belgique, Grèce, Espagne, Portugal, Italie), d'autres encore que l'on soit inscrit sur le registre de la population (Autriche, Danemark, Royaume-Uni, Irlande, Pays-Bas, Suède). Pour bénéficier du droit de vote au Luxembourg, il faut par ailleurs justifier d'une durée minimale de résidence.

La situation est également contrastée en ce qui concerne le droit de vote dans leur Etat d'origine des citoyens résidant à l'étranger. Au Royaume-Uni, il n'est reconnu qu'aux fonctionnaires, aux membres des forces armées et aux citoyens qui ont quitté le pays depuis moins de cinq années et qui en ont fait la déclaration auprès des autorités compétentes. L'Autriche, le Danemark, le Portugal et les Pays-Bas n'accordent ce droit qu'à ceux de leurs ressortissants qui résident dans un Etat de l'Union, au contraire de la Suède, de la Belgique, de la France, de l'Espagne, de la Grèce et de l'Italie qui n'y mettent aucune condition. L'Allemagne ne l'accorde qu'à ceux de ses citoyens qui résident dans un autre pays depuis moins de dix ans. Enfin, l'Irlande réserve strictement le droit de vote aux citoyens domiciliés sur le territoire national.

Dans toute l'Union, l'éligibilité est conditionnée par la possession de la nationalité d'un Etat membre, mais l'âge requis varie : il est de dix-huit ans en Finlande, en Suède, au Danemark, en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas et au Portugal, dix-neuf ans en Autriche, vingt et un ans en Belgique, en Grèce, en Irlande, au Luxembourg et au Royaume-Uni, vingt-trois ans en France et vingt-cinq ans en Italie. Au Luxembourg, les ressortissants communautaires doivent avoir résidé dix ans sur le territoire national pour faire acte de candidature, une liste ne pouvant par ailleurs être composée en majorité de non-Luxembourgeois.

Dans cinq Etats membres (Danemark, Grèce, Allemagne, Pays-Bas, Suède), le dépôt des candidatures est du seul ressort des partis ou organisations assimilables à des partis. Dans les autres Etats, les candidatures peuvent être présentées sous condition de recueillir un certain nombre de signatures ou de regrouper un certain nombre d'électeurs. Dans certains Etats (France, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni), le versement d'une caution est exigé. Enfin, en Irlande et en Italie, les candidats peuvent se présenter à titre individuel s'ils réunissent un certain nombre de signatures.

Pour l'élection de juin 1999, tous les Etats membres ont appliqué un système de représentation proportionnelle. Il est assorti d'un seuil de cinq pour cent des voix en Allemagne et en France, quatre pour cent des voix en Autriche et en Suède, et trois pour cent en Grèce. Dans quatre Etats (Belgique, Irlande, Italie, Royaume-Uni), le territoire national est divisé en plusieurs circonscriptions ; dans les onze autres, il constitue une circonscription électorale unique. En Allemagne, les partis ont toutefois la possibilité de présenter des listes de candidats soit à l'échelon national, soit dans les *Länder*, solution choisie en 1999 par la CDU-CSU. En Finlande, les listes de candidats peuvent être présentées au niveau national ou dans une des quatre zones électorales, unifiées à l'occasion de ce scrutin, mais les partis politiques ont toujours opté pour la première solution.

Les listes sont bloquées dans six Etats (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Portugal et Royaume-Uni), tandis que huit autres (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède) pratiquent le vote préférentiel, qui permet aux électeurs de modifier l'ordre des candidats. En Suède, l'électeur peut ajouter ou supprimer des noms sur les listes ; au Luxembourg, il dispose d'autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir, ce qui l'autorise à panacher les listes. Le système pratiqué en Irlande et en Irlande du Nord laisse à l'électeur une liberté comparable : il désigne le candidat de son choix sur une liste alphabétique unique, ainsi que l'ordre de préférence des candidats auxquels doit aller sa voix si le premier désigné a déjà obtenu suffisamment de suffrages pour être élu.

En ce qui concerne la répartition des « restes », neuf emploient la méthode D'Hondt pour le décompte des voix et l'attribution des sièges (Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). L'Allemagne applique la méthode Hare-Niemeyer et le Luxembourg une variante de la méthode D'Hondt, la méthode Hagenbach-Bischoff. En Italie, les sièges sont attribués selon la méthode des quotients entiers et des restes les plus élevés décomptés au niveau national ; en Irlande selon le système du scrutin uninominal préférentiel avec report de voix ; en Grèce selon le système de la proportionnelle dite renforcée

(*Enishimeni Analogiki*) ; et en Suède selon la méthode Sainte-Laguë modifiée (méthode des nombres impairs où le plus grand commun diviseur est ramené à 1,4).

Au Danemark, en Allemagne et au Luxembourg, le Parlement est chargé de vérifier le scrutin. En Autriche, en Belgique, en Finlande, en France, en Italie, en Irlande et au Royaume-Uni, cette tâche revient à une instance juridictionnelle ; en Allemagne, une telle instance contrôle le scrutin parallèlement au Parlement. Ce travail est de la compétence de la *Junta Electoral Central* en Espagne et d'une commission de vérification au Portugal et en Suède.

Le déroulement de la campagne électorale fait également l'objet de règles très diverses. Le financement est parfois prévu (Belgique, Allemagne, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Royaume-Uni) et/ou limité (Espagne, France, Portugal). Des dispositions régissent l'accès aux médias dans certains Etats (Belgique, Danemark, Grèce, Espagne, France, Irlande, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Royaume-Uni). Enfin, certaines législations nationales restreignent le recours aux sondages d'opinion durant la campagne (Grèce, Espagne, France, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni).

Le pourvoi des sièges devenus vacants en cours de législature fait lui aussi l'objet de dispositions diverses. Dans neuf Etats membres (Autriche, Danemark, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni), ils sont attribués aux premiers candidats non élus des listes, éventuellement après permutation lorsqu'un vote préférentiel existe. En Belgique, en Irlande, en Allemagne et en Suède, les sièges vacants sont attribués aux suppléants ; en Espagne et en Allemagne, en cas d'absence de suppléants, on tient compte de l'ordre des candidats sur les listes. En Grèce, ils sont attribués aux suppléants de la même liste ; si le nombre de candidats n'est pas suffisant, des élections partielles sont organisées.

3. Les effets de l'absence de mode de scrutin uniforme

Il est réducteur de ramener l'absence de mode de scrutin unique à l'opposition des Britanniques au système proportionnel. D'une manière parfois plus discrète, toutes les délégations nationales, que ce soit au Parlement ou au Conseil, cherchent à faire prévaloir leurs propres solutions et compromettent ce faisant l'obtention d'un accord. Cette situation découle en premier lieu d'un attachement aux traditions électorales nationales, dont les responsables politiques et élus peuvent craindre qu'elles ne soient ébranlées par l'entrée en vigueur d'autres procédures, même réservées aux élections européennes. Ce souci a été particulièrement prononcé chez les dirigeants conservateurs britanniques qui craignaient que les citoyens ne dénoncent les effets du scrutin uninominal à un tour à la vue des résultats d'un scrutin proportionnel. Les questions de fierté nationale contribuent également à ces blocages, les représentants nationaux étant réticents à souscrire à la généralisation de solutions étrangères à leurs traditions ou à leur histoire. Des intérêts électoraux sont enfin en jeu. Le gouvernement de Lionel Jospin a par exemple dû renoncer à son projet de régionalisation du scrutin européen pour tenir compte des récriminations de ses partenaires de la coalition gouvernementale qui redoutaient d'en subir les effets.

L'Union connaît donc une situation d'hétérogénéité des modes de scrutin dont il importe de saisir les implications. Selon la résolution du Parlement européen,

l'objectif de l'élaboration d'une procédure électorale uniforme est de renforcer l'autorité politique du Parlement, de consolider sa légitimité démocratique dans la perspective de la réalisation d'une véritable Union européenne, et d'accentuer le sentiment des citoyens d'appartenir à une société européenne commune. Il faut toutefois analyser les effets de cette situation au-delà de ce discours convenu et évaluer l'apport potentiel d'une unification du mode de scrutin au fonctionnement du système politique européen.

A. *Les effets de la pluralité des règles électorales*

L'absence de mode de scrutin uniforme pose en premier lieu des problèmes de distorsions dans la représentation des citoyens. Les députés européens représentent un nombre très variable d'habitants, allant de 70 000 pour un élu du Luxembourg à plus de 800 000 pour un élu d'Allemagne. Cette situation n'est pas directement liée à l'absence de mode scrutin uniforme mais, tant que les élections resteront strictement nationales, il sera probablement impossible de faire accepter aux Etats les moins peuplés une diminution du nombre de leurs représentants. Elle serait davantage envisageable si une partie des députés étaient désignés à l'échelle transnationale.

Le mode de scrutin influe aussi fortement sur les résultats des élections : tandis qu'un parti italien peut prétendre à un siège en rassemblant 0,5 % des électeurs ²⁴, les partis qui approchent les 5 % des voix sont exclus de la représentation en France en raison de l'effet de seuil. Jusqu'en 1994, un parti pouvait même recueillir jusqu'à 20 % des voix en Grande-Bretagne sans être représenté. Ces particularités rejaillissent fortement sur les équilibres politiques au sein du Parlement. Depuis 1979, l'élection britannique a ainsi fortement conditionné ces équilibres en raison du phénomène de *swing* propre au scrutin uninominal à un tour, puis des effets de l'introduction de la représentation proportionnelle régionalisée. Les déconvenues des conservateurs en 1994, puis des travaillistes en 1999, fortement amplifiées par les effets des modes de scrutin, ont ainsi largement participé au renversement des rapports de force entre les groupes socialiste et démocrate chrétien/conservateur ²⁵.

L'absence de mode de scrutin unique a également un impact certain sur la répartition des députés dans l'hémicycle. La mise en regard du mode de scrutin pratiqué dans chaque Etat, des résultats des élections et de la structuration des groupes au Parlement montre que les « lois » électorales, notamment celles de Duverger, sont en partie vérifiées. Depuis 1979, les députés français, qui sont élus à la proportionnelle intégrale dans le cadre d'une circonscription nationale et sont issus d'un grand nombre de listes, ont toujours été équitablement dispersés dans la plupart des groupes : jamais plus de 30 % des députés français n'ont siégé dans la même formation. Les Français, y compris en 1979, n'ont de ce fait jamais représenté plus d'un cinquième des membres d'un des deux grands groupes. Lors de la dernière législature (1994-1999), ils représentaient moins de 8 % des effectifs du groupe du PPE (Parti populaire européen, démocrate-chrétien) et moins de 7 % du groupe du PSE (Parti des socialistes européens), se répartissaient harmonieusement dans sept des huit groupes que comptait l'assemblée et représentaient un tiers des non-inscrits. Après l'élection de 1999, malgré la décision des radicaux de rejoindre le groupe du PSE et des gaullistes et libéraux d'entrer dans le groupe du PPE-DE ²⁶ afin d'accroître le poids de la

France au Parlement européen, les Français ne représentaient que 9 % des effectifs du PPE-DE, dont ils étaient la cinquième composante, et 12 % de ceux du PSE, dont ils étaient la quatrième composante ²⁷. Ils persistaient par ailleurs à siéger dans six des sept groupes.

A l'inverse, les députés britanniques, qui étaient élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour dans le cadre de circonscriptions restreintes jusqu'en 1994, ont principalement représenté les partis travailliste et conservateur et ont toujours siégé à 90 % dans deux groupes, aujourd'hui ceux du PSE et du PPE-DE. Avant 1999, ils ne se sont jamais dispersés dans plus de quatre groupes et la délégation du parti vainqueur des élections a toujours réuni nettement plus de la moitié des députés britanniques, plus de 75 % pour les conservateurs en 1979, plus de 72 % pour les travaillistes en 1994 ²⁸.

Le cas britannique montre toutefois que le mode de scrutin n'est pas le seul déterminant de l'organisation de la représentation des Etats membres dans l'hémicycle ou, du moins, que cette organisation présente une certaine inertie. En effet, malgré le passage à la représentation proportionnelle, les députés britanniques restent pour l'essentiel issus des deux principales formations du pays et siègent de manière très concentrée dans les groupes socialiste et démocrate chrétien/conservateur, qui regroupent 67 des 87 élus du Royaume-Uni. La représentation britannique est certes moins homogène que par le passé, le changement de mode de scrutin ayant permis l'entrée au Parlement de députés écologistes et régionalistes ²⁹, mais le comportement des électeurs et des élus britanniques reste empreint d'une logique bipartisanne, et les effets de la représentation proportionnelle sont encore peu sensibles.

Le mode de scrutin n'est donc pas le seul déterminant du comportement des élus et de la manière dont ils s'insèrent dans les structures partisans du Parlement européen. Il est pour l'heure hasardeux, sur la base d'un seul cas, d'évaluer la part respective des données politiques et du mode de scrutin dans la structuration partisane des délégations nationales au Parlement européen. On pourra le faire de manière plus probante après les élections de 2004, si celles-ci ont lieu selon un mode de scrutin unifié.

Il est néanmoins possible d'affirmer dès maintenant que les modalités contrastées du scrutin rejaillissent sur le degré de dispersion partisane des délégations nationales et affecte de ce fait leur influence au sein de l'assemblée. En effet, les groupes socialiste et démocrate-chrétien jouent un rôle primordial dans le fonctionnement du Parlement européen. Les élections de juin 1999 ont certes ébranlé l'accord tacite qui scellait leur domination, mais ils continuent à trouver au cas par cas les compromis nécessaires au contrôle de l'essentiel des activités normatives de l'assemblée. L'influence des délégations nationales étant étroitement liée à leur représentation dans ces groupes, l'absence d'un mode de scrutin uniforme tend ainsi à induire des inégalités entre les Etats membres quant à leur influence sur la délibération du Parlement européen.

L'existence de différentes procédures électorales conduit par ailleurs les députés à adopter des comportements divergents. En premier lieu, il faut rappeler que leur statut n'est pas unifié. Les lois électorales belge, espagnole et – sous certaines

conditions – grecque prévoient par exemple une incompatibilité entre le mandat national et celui des parlementaires européens, qui n'existe pas dans les autres Etats. L'observation de la délibération révèle en outre des divergences dans l'attitude des députés selon leur mode d'élection et la taille des circonscriptions dont ils sont issus. Le mode de scrutin n'est certes pas le seul déterminant du comportement parlementaire, les cultures politiques et traditions nationales pouvant amener les députés à reproduire ou à « mimer » la délibération telle qu'elle se pratique dans leur parlement national. Toutefois, leurs intérêts, et donc leurs priorités et leurs stratégies, sont étroitement liés aux règles qui régissent leur élection.

Avant juin 1999, les députés britanniques étaient ainsi dans une situation spécifique. Leur élection au scrutin uninominal les appelait à être très présents dans leurs circonscriptions, à y tenir une permanence et à y participer à des manifestations publiques, même si le calendrier de travail de l'assemblée ne leur en laissait guère le temps. Ils étaient également conduits à évoquer, autant qu'il était possible de le faire, les problèmes de leurs électeurs. Pour cela, ils pouvaient déposer des propositions de résolution et d'amendement, poser des questions à la Commission et au Conseil, utiliser les rappels au règlement ou les interventions pour faits personnels, solliciter les médias présents lors des sessions... Ils évoquaient aussi fréquemment la situation de leurs *constituents* dans le cadre des délibérations, au détriment parfois de leur cohérence, en choisissant des exemples tirés de leur circonscription, voire en profitant de leur intervention pour faire des remarques extérieures au cadre des débats. Toutes ces démarches, dont ils rendaient compte en publiant un bulletin et de multiples communiqués de presse et en entretenant des relations étroites avec les médias de leur circonscription, leur permettaient d'apporter la preuve de leur « efficacité » et, partant, de favoriser leur réinvestiture et leur réélection.

Le changement de mode de scrutin n'a pas fait disparaître ces comportements spécifiques. Il faut, là encore, relativiser l'influence du mode de scrutin. L'attitude des élus est en effet largement tributaire de leurs expériences, de leur culture politique, de leur appréciation des attentes des électeurs, du fonctionnement de leur parti ou encore du modèle que leur offrent les membres de leur parlement national. Il n'est ainsi pas (encore) envisageable pour un député britannique de faire l'impasse sur sa carrière politique nationale, comme l'ont fait depuis 1979 certains élus français ou italiens. Toutefois, ceux qui entendent s'investir pleinement dans les activités du Parlement européen dans ce qu'elles ont de plus supranational, affirment pouvoir le faire avec une plus grande sérénité depuis l'abandon du scrutin uninominal.

D'une manière plus générale, il existe un contraste sensible entre le comportement des députés issus de circonscriptions restreintes ou d'un Etat autorisant le vote préférentiel, et celui des parlementaires élus sur une liste nationale et/ou bloquée, notamment si la représentation proportionnelle est solidement ancrée dans la culture politique nationale. Certes, les députés qui n'entretiennent pas de relation directe avec leurs électeurs font, eux aussi, référence à leur « fief » dans le cadre des délibérations. Tous les élus sont amenés à évoquer des situations et problèmes spécifiques à une région dans la mesure où une activité politique est nécessairement liée à une identité et à des pratiques sociales propres à un territoire ³⁰. Or ce territoire est infra-étatique pour la grande majorité des parlementaires

européens, qui ne sont ni des responsables politiques nationaux de premier plan, ni une élite européenne durablement expatriée à Strasbourg et Bruxelles. Mais – et c'est là que la disparité des modes de scrutin pose problème – les députés qui n'y sont pas contraints pour des raisons électorales le font avec plus d'à propos et de mesure que leurs pairs.

L'absence de mode de scrutin unique contribue par ailleurs à la volatilité de la composition du Parlement européen et à l'absence de « rétribution » des députés européens les plus impliqués dans ses travaux. Elle donne en effet toute liberté aux partis nationaux ou régionaux pour privilégier, lors de la composition des listes, des considérations relatives au fonctionnement interne de l'organisation, à la « représentativité » de la liste ou à l'image et à la popularité des candidats. Cette situation tourne parfois à la caricature, notamment en France ; Robert Hersant fut par exemple réinscrit en rang éligible sur la liste RPR lors des quatre premières élections du Parlement européen, bien qu'il ait toujours détenu le record d'absentéisme au sein de l'assemblée ³¹. De même, les instances dirigeantes du parti socialiste français n'inscrivirent en rang éligible pour les élections de 1994 que cinq des vingt-deux députés sortants ³² – dont une quinzaine au moins souhaitaient être réinvestis – en raison du regain d'intérêt pour le mandat européen des responsables du parti battus aux élections législatives de 1993 et des anciens ministres ³³. A la suite des élections législatives de 1997, nombre d'entre eux renoncèrent d'ailleurs à leur mandat européen pour aller siéger à l'Assemblée nationale ou entrer au gouvernement ³⁴.

Cette fluidité de la composition du Parlement pèse sur son fonctionnement. A l'issue de chaque élection, les très nombreux députés qui le découvrent mettent plusieurs mois à en maîtriser les rouages et à s'accoutumer à la complexité du processus décisionnel et des compétences de l'Union. Les activités du Parlement sont donc sensiblement réduites la première année de chaque législature ³⁵. Par ailleurs, ceux des parlementaires qui entendent se faire rapidement élire ou réélire au plan national ne manifestent souvent qu'un faible intérêt pour leur mandat. Plus encore que dans un parlement national, il y a en effet une absence de rapport direct entre le travail des députés à Strasbourg et Bruxelles et le déroulement de leur carrière. Au contraire, plus ils s'investissent dans leur mandat, moins ils peuvent faire valoir leurs qualités auprès de leur parti et entretenir leurs réseaux relationnels pour espérer bénéficier d'une réinvestiture ou d'une autre opportunité.

L'absence de mode de scrutin unique ou uniforme implique aussi une grande hétérogénéité des groupes politiques, qui sont composés de représentants de plus de cent partis. L'organisation des élections dans le cadre strictement étatique, qui donne un large pouvoir aux partis nationaux, explique l'importance du facteur national dans certaines configurations ainsi que la faiblesse du dénominateur commun entre les composantes d'un même groupe politique. Certains d'entre eux ont même une vocation ouvertement « technique » ³⁶. Cette situation implique une absence de programme clair qui freine l'émergence d'un débat politique lisible au sein du Parlement européen. La cohérence des groupes est d'autant plus affectée, que les enjeux internes du Parlement, principalement régis par la « règle D'Hondt » (accession aux postes à responsabilité, contrôle de l'agenda, détermination des règles de fonctionnement...) incitent les députés à former de grands groupes. De même, les

partis nationaux trouvent un intérêt, notamment en terme de visibilité, à adhérer aux formations les plus puissantes, et en particulier aux groupes PSE et PPE-DE. En raison de leur poids (environ un tiers des sièges chacun) et de leur collaboration plus ou moins manifeste et avouée, ces groupes exercent une « cogestion » de fait du Parlement. Les ex-communistes italiens ont ainsi adhéré au PSE, tandis que les conservateurs britanniques et, plus récemment, les gaullistes français ont rejoint les rangs du PPE. Les groupes souffrent donc d'un manque de cohérence croissant sur des dossiers essentiels, à commencer par le type d'intégration européenne souhaitée.

La pluralité des modes de scrutin brouille enfin les données de l'élection et la perception du Parlement européen par les citoyens, en introduisant une contradiction fondamentale. Tandis que l'élection est étroitement liée par tous ses aspects au cadre national, elle a pour but la désignation d'une institution « supranationale », extérieure aux enjeux qui focalisent l'attention des citoyens, des médias et des classes politiques, et incapable de produire un changement sensible de politique au niveau national. La composition de la liste unique de la gauche française non communiste pour les élections de 1999 illustre pleinement ce phénomène, puisque les socialistes les plus fédéralistes cohabitent avec les plus eurosceptiques des amis de Jean-Pierre Chevènement. Les campagnes électorales offrent ainsi un choix qui est peu en rapport avec les enjeux européens, et contredisent l'image de « consensus mou » qui s'attache au Parlement européen en raison des spécificités de son fonctionnement et du rôle structurant de la partition entre « pro » et « anti » européens.

Cette situation contribue à entretenir un fort taux d'abstention, y compris dans les Etats membres où le scrutin est moins « anonyme », comme au Royaume-Uni. Les gouvernements qui craignent que ces élections ne se transforment en une consultation sur leur politique ou qui ne soutiennent la construction européenne que du bout des lèvres, s'accommodent d'ailleurs fort bien de cette faible participation. Quant aux partis politiques, ils ne contribuent guère à améliorer la situation. Ils sont souvent réticents à consacrer des fonds à cette campagne, qui ne fait l'objet d'aucun financement public dans certains Etats, et ont du mal à mobiliser leurs militants.

Malgré les efforts des fédérations et partis européens, l'absence de mode de scrutin unique freine la coordination entre les partis nationaux. Les campagnes persistent à s'articuler autour de questions intérieures et à occulter le débat sur les missions du Parlement européen et sur le programme et le bilan des candidats à la députation européenne. Les tentatives de dépassement des clivages nationaux n'ont jamais rencontré le succès escompté. En 1984, alors que de nombreux députés européens estimaient que la seconde élection serait l'occasion d'un débat centré sur le bilan de l'action du Parlement européen, les listes Pour les Etats-Unis d'Europe en France et Liga Veneta en Italie, qui centrèrent leur campagne sur les enjeux européens, recueillirent moins d'un pour cent des voix. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la citoyenneté européenne, peu de partis ont eu recours à la possibilité d'accueillir des candidats d'autres Etats membres, et les médias ont prêté peu d'attention à cette pratique.

Lors des élections de 1999, on a toutefois pu constater une évolution, puisque, à l'exception notable des conservateurs britanniques pro-européens, les partis qui ont centré leur campagne sur les enjeux de la construction communautaire ont obtenu de

meilleurs résultats que ceux qui ont choisi de se focaliser sur des questions nationales. Ce précédent est sans doute de nature à encourager les responsables des partis à modifier le regard qu'ils portent sur ces élections ³⁷.

B. Quels effets et quels objectifs pour un mode de scrutin uniforme ?

Lorsque l'on s'interroge sur les effets et objectifs de la mise en place d'un mode de scrutin uniforme, il faut se garder de tomber dans les travers qui furent ceux des spécialistes des questions électorales dans les années cinquante et soixante. Il est aujourd'hui clairement établi que les modes de scrutin n'ont pas de propriétés indépendamment de l'environnement partisan, constitutionnel et social dans lequel ils s'exercent, et que leur modification ne peut constituer à elle seule une solution satisfaisante à des difficultés politiques. Il ne faut toutefois pas se tromper de débat et contester le principe même de la recherche d'un mode de scrutin uniforme pour les élections européennes : dans la mesure où elles ne sont pas un enjeu national mais européen, le besoin d'uniformité peut primer dans une certaine mesure sur le respect des traditions et des configurations partisans nationales. Si on ne peut attendre d'une réforme qu'elle gomme les effets des spécificités nationales et qu'elle provoque une « parlementarisation » du fonctionnement de l'assemblée européenne – dont il faudrait d'ailleurs établir qu'elle est souhaitable – on est par contre en droit d'en escompter des effets mécaniques simples et limités sur le déroulement du scrutin et sur le comportement des députés et des électeurs.

L'enjeu de la mise en place d'un mode de scrutin unique est tout d'abord celui de la réduction des distorsions que son absence implique. Elle permettrait d'améliorer la lisibilité des résultats de l'élection, de rendre le fonctionnement du Parlement européen plus cohérent, de clarifier les missions des députés en établissant un lien objectif entre leur mandat et leur éventuelle réinvestiture ou encore de faciliter l'exercice des droits électoraux attachés à la citoyenneté européenne.

Mais l'uniformisation des modes de scrutin pourrait être l'occasion d'une réforme « constructive » plus ambitieuse, c'est-à-dire de la poursuite d'objectifs précis par le choix de solutions institutionnelles appropriées. On peut ainsi imaginer qu'elle comporte des dispositions – notamment financières – favorisant l'articulation des campagnes autour de thématiques propres à l'Union ³⁸ ; elle permettrait ainsi de mobiliser davantage les électeurs et de revaloriser la fonction de légitimation du scrutin. La réduction de l'hétérogénéité des modes de scrutin pourrait aussi se faire dans le sens d'un renforcement des liens entre les électeurs et les élus. Ce « principe de proximité » se trouve dans la proposition du Parlement, qui suggère la création de circonscriptions territoriales dans les grands Etats afin de permettre aux électeurs et aux députés européens d'établir une relation plus directe. Ce rapprochement pourrait également être favorisé par le vote préférentiel, qui est déjà en pratique dans de nombreux Etats membres et que le projet du Parlement encourage. L'existence d'un mode de scrutin uniforme serait aussi de nature à renforcer la position du Parlement dans le triangle institutionnel. Elle permettrait aux députés de faire valoir avec quelque crédit qu'ils défendent les aspirations de leurs électeurs, toujours au nom de ce principe de proximité. En outre, elle accroîtrait leur capacité à invoquer leur « représentativité politique », ou du moins à faire cesser les contestations dont elle a

fait l'objet depuis 1979 dans les milieux scientifiques, politiques et au sein de la Commission, où le recours par certains Etats à des listes nationales bloquées établies par les appareils des partis était stigmatisé. Le recours à la représentation proportionnelle régionalisée permettrait aussi une représentation plus équitable des sexes au Parlement, et serait propice à la mise en place d'une réglementation unique adéquate ou à la prise en compte de cet impératif par les partis à l'occasion de la constitution des listes. Si le mode de scrutin uniforme prévoyait des listes transnationales, il pourrait enfin favoriser l'émergence des partis politiques européens et d'un débat politique à l'échelle de l'Union en contribuant à détacher les élections européennes des enjeux politiques nationaux. Cette option, qui pose de nombreux problèmes et se heurte à des réticences très fortes, serait aussi de nature à inciter des responsables politiques de premier plan à se présenter aux élections européennes.

4. Conclusion

L'absence de mode de scrutin unique est la source de difficultés manifestes, mais il ne faut pas perdre de vue la spécificité de la structuration des espaces politiques nationaux, ni le caractère non superposable des découpages partisans qui les animent. L'application de règles électorales uniques ne pourra donc réduire sensiblement la variété des paysages politiques nationaux et aboutir à la constitution de groupes politiques homogènes. Elle ne résoudra pas le problème de la position des élus agrariens ou régionalistes dans l'hémicycle, pas plus qu'elle ne supprimera les tensions entre centristes laïques et chrétiens.

Il faut aussi compter avec la permanence des cultures politiques nationales qui continueront à déterminer étroitement les comportements et stratégies des députés européens. Même si les élections européennes ont lieu à l'avenir selon une procédure uniforme, ce changement sera peu susceptible d'influer sur les pratiques politiques nationales, puisque les autres scrutins, qui les structurent de manière déterminante, continueront de se dérouler selon des procédures propres à chaque Etat. Cette situation rend donc l'émergence d'un système partisan supranational particulièrement délicate ³⁹.

Rappelons également que les effets d'un mode de scrutin peuvent être très différents selon l'Etat membre dans lequel il prend place. Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele ont ainsi montré que les élections européennes, dans ce qu'elles ont déjà de commun, ont des effets très contrastés en fonction des configurations nationales, de la taille des Etats, de leur structure partisane ⁴⁰... La comparaison de leurs résultats avec ceux des élections législatives montre qu'elles favorisent, selon les Etats, les grandes formations ou les petites, les partis de gouvernement ou les partis « anti-système », sans que l'on puisse établir une régularité à l'échelle de l'Union.

L'unification du mode de scrutin n'aura enfin qu'une portée limitée sur le fonctionnement du Parlement européen et sur le comportement des députés, qui sont déterminés par bien d'autres contraintes (faible médiatisation des débats, absence de perspective de carrière politique européenne, discipline partisane limitée, interférences entre les enjeux nationaux, partisans et sectoriels, tensions entre le clivage partisan et le clivage relatif à l'intégration européenne...).

La mise en place d'un mode de scrutin unique, qui plus est restreint à des « principes communs », ne peut donc être comprise comme un remède miracle à l'absence de vie politique européenne. Elle pourrait même avoir des effets pervers. En effet, même si l'Union s'ouvre à dix Etats, le nombre des députés ne devrait pas excéder sept cents, ce qui risque d'accentuer le problème de l'émiettement des partis au sein du Parlement. La taille moyenne des délégations va par ailleurs se réduire encore davantage, ce qui ne favorisera pas la cohérence du travail parlementaire. Or, tous ces phénomènes seraient décuplés si les députés étaient élus dans des circonscriptions régionales. L'introduction d'un mode de scrutin uniforme et régionalisé pourrait ainsi accroître paradoxalement la défiance des citoyens à l'égard du Parlement européen, pour peu qu'elle conduise à exclure les petits partis du Parlement. Dans un tel cas de figure, les gains en terme de proximité pourraient être annulés par de plus grandes distorsions de représentation. D'autres mesures, telles que le financement des partis européens ou des modifications institutionnelles, pourraient avoir un impact bien plus déterminant que l'uniformisation de la procédure électorale. Mais il n'est pas certain qu'elles soient d'actualité.

Annexe I. Modes de scrutin pour les élections européennes (juin 1999)

	<i>Nombre de députés</i>	<i>Age électoral</i>	<i>Age éligibilité</i>	<i>Système électoral</i>	<i>Nombre de circonscriptions</i>	<i>Habitants par siège</i>
Allemagne	99	18	18	Proportionnelle avec listes bloquées (fédérales ou au niveau du <i>Land</i>) Répartition : méthode Hare-Niemeyer Seuil de 5 %	1 (élection au niveau fédéral ou des <i>Länder</i>)	829 200
Autriche	21	18	19	Proportionnelle avec vote préférentiel (vote pour liste + un candidat) Répartition : méthode D'Hondt Seuil de 4 %	1	384 800
Belgique	25	18 obligat.	21	Proportionnelle avec vote préférentiel Répartition : méthode D'Hondt	4 (+ 3 collèges)	408 600
Danemark	16	18	18	Proportionnelle avec vote préférentiel Répartition : méthode D'Hondt	1 (sans les îles Féroé et le Groenland)	332 000
Espagne	64	18	18	Proportionnelle avec listes bloquées Répartition : méthode D'Hondt	1 ⁴¹	616 000
Finlande	16	18	18	Proportionnelle avec vote préférentiel (pour l'ordre des candidats sur la liste) Répartition : méthode D'Hondt	1	322 700
France	87	18	23	Proportionnelle avec listes bloquées Répartition : méthode D'Hondt Seuil de 5 %	1	677 700
Grèce	25	18 obligat.	21	Proportionnelle intégrale avec listes bloquées Répartition : proportionnelle « renforcée » (<i>Enishimeni Analogiki</i>) Seuil de 3 %	1	421 800
Italie	87	18	25	Proportionnelle avec vote préférentiel et possibilité de report de voix d'une circonscription à l'autre Voix réparties dans les circonscriptions Répartition : quotients entiers et plus forts restes, additionnés au niveau national	5	662 500
Irlande	15	18	21	Proportionnelle <i>STV</i> ⁴² Répartition : report de voix	4	249 000
Luxembourg	6	18 obligat.	21	Proportionnelle avec panachage : chaque électeur dispose de six voix Répartition : méthode Hagenbach-Bischoff	1	71 500
Pays-Bas	31	18	18	Proportionnelle avec vote préférentiel Répartition : méthode D'Hondt	1 (19 circonscriptions administratives)	508 100
Portugal	25	18	18	Proportionnelle avec listes bloquées Répartition : méthode D'Hondt	1	399 100
Royaume-Uni	87	18	21	Proportionnelle avec listes régionales bloquées (84 sièges) Répartition : méthode D'Hondt Irlande du Nord : proportionnelle <i>STV</i> (trois sièges)	11 + Irlande du N.	681 000
Suède	22	18	18	Proportionnelle avec vote préférentiel (l'électeur vote pour un parti ou pour un ou plusieurs candidats en modifiant les listes) Répartition : méthode Sainte-Laguë (nombres impairs) modifiée Seuil de 4 %	1	402 300

Annexe II. Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen
commission institutionnelle ; rapporteur : M. Georgios Anastassopoulos ; 2 juin 1998 (A4-0212/98)

Annexe au rapport : suggestion de décision au Conseil

LE CONSEIL,

Formé par les représentants des Etats membres et statuant à l'unanimité,

Vu l'article 138, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne (article 190 paragraphe 4),

Vu l'article 21, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier,

Vu l'article 108, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

Vu le projet du Parlement européen,

Vu l'avis conforme du Parlement européen,

Entendant mettre en œuvre les dispositions du traité relatives à la procédure électorale,

A ARRETE les dispositions annexées à la présente décision dont il recommande l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La présente décision et les dispositions y annexées sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes.

Les Etats membres notifient sans délai au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne l'accomplissement des procédures requises par leurs règles constitutionnelles respectives pour l'adoption des dispositions annexées à la présente décision.

La présente décision entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

Projet d'acte établi conformément à l'article 138, paragraphe 3 du traité instituant la Communauté européenne (article 190, paragraphe 4, du traité consolidé) en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen conformément à des principes communs à tous les Etats membres

Article 1 – Dans chaque Etat membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin de liste de type proportionnel. L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, égal et secret.

Article 2 – Chaque Etat membre constitue des circonscriptions territoriales sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin. Cette disposition sera applicable à partir des élections au Parlement européen qui auront lieu en 2004. Les Etats membres dont la population n'est pas supérieure à vingt millions d'habitants ne sont pas tenus de constituer de telles circonscriptions.

Article 3 – Dans le cas où un pays décide d'instituer plusieurs circonscriptions électorales sur son territoire, les membres du Parlement européen qu'il choisit restent, conformément aux articles 137 et 138 (189 et 190 nouveaux) du traité, les représentants du peuple qui les a élus, en son entier, et non les représentants de leur circonscription.

Article 4 – Des dispositions spéciales tenant compte d'une particularité régionale peuvent être introduites et ne doivent pas porter atteinte au principe du mode de scrutin proportionnel.

Article 5 – Un seuil minimal pour la répartition des sièges peut être établi et ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés.

Article 6 – Les Etats membres autorisent le scrutin préférentiel selon des modalités qu'ils arrêtent.

Article 7 – 10 % du total des sièges du Parlement européen seront pourvus au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire des Etats membres de l'Union européenne à partir des élections européennes qui auront lieu en 2009. Les dispositions d'application seront adoptées avant le 1^{er} janvier 2008 sur proposition du Parlement européen par le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen.

Article 8 – Le mandat de membre du Parlement européen est incompatible avec le mandat de membre d'un Parlement national.

Article 9 – Chaque Etat membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats liées au déroulement de la campagne électorale.

Article 10 – Les dispositions du présent Acte entrent en vigueur le premier jour du mois suivant la réception de la dernière des notifications visées par la décision.

Notes

¹ Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976, *JOCE* n° L 278, 8 octobre 1976.

² La Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord ayant recours à des modes de scrutin différents, il y a plus de modes que d'Etats membres.

³ Voir l'exposé des motifs du Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen, G. Anastassopoulos, 2 juin 1998, doc. A4-0212/98.

⁴ Rapport de MM. Battista, Dehousse, Faure, Schuijt, Metzger, *JOCE* n° 37 du 2 juin 1960, pp. 834-840.

⁵ Voir les positions du groupe de travail en la matière. Brochure *Assemblée parlementaire européenne : vers l'élection directe de l'Assemblée parlementaire européenne*, Luxembourg, OPOCE, octobre 1960.

⁶ *JOCE* n° C 32 du 11 février 1975, p. 15-18.

⁷ Rapport de M. Seitlinger, *JOCE* n° C 87/1982, p. 61.

⁸ Annexe au *JOCE* n° 1-282, compte rendu *in extenso* des séances du 10 mars 1982, p. 118-119.

⁹ Dans leur grande majorité, les députés britanniques votèrent contre le projet. Ils suivirent en cela l'attitude de la Chambre des Communes, qui avait refusé en 1977 la réforme de son propre mode de désignation.

¹⁰ JOCE n° C 280 du 28 octobre 1991, p. 141 et JOCE n° C 115 du 26 avril 1993, p. 59.

¹¹ On utilise la nouvelle numérotation des traités consolidés, en faisant figurer l'ancienne entre parenthèses.

¹² Heure des questions du 17 janvier 1995.

¹³ Directive n° 93/109 CE, JOCE n°L329 du 30 décembre 1993.

¹⁴ Rapport du groupe de réflexion sur la conférence intergouvernementale de 1996, SN 520/95 (REFLEX 21), 21 décembre 1995.

¹⁵ Rapport de la commission pour la réforme du mode de scrutin des élections au Parlement européen, juin 1996, p. 16.

¹⁶ Andrew DUFF (rapporteur), *Réforme électorale au Parlement européen*, Londres, Mouvement européen/Federal Trust for Education and Research, 1996.

¹⁷ *Orientations de la France pour la CIG de 1996*, document publié dans *le Figaro* du 20 février 1996.

¹⁸ Résolutions du 16 janvier, du 13 mars et du 11 juin 1997.

¹⁹ CONF 3960/96.

²⁰ Rapport Anastassopoulos du 2 juin 1998, *op. cit.*

²¹ Proposition de résolution de G. De Vries sur la procédure électorale uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen, 22 octobre 1996, doc. B4-0723/96.

²² Voir l'Avis juridique annexé au rapport Anastassopoulos du 2 juin 1998, *op. cit.*

²³ Lors de la conférence intergouvernementale de Maastricht, les négociateurs avaient rejeté une proposition de la délégation allemande visant à éliminer la référence aux Etats membres dans l'article 137 CEE pour indiquer que le Parlement européen est « composé de représentants des citoyens de l'Union ». Voir Jim CLOOS, Gaston REINISCH, Daniel VIGNES, e.a., *Le traité de Maastricht*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 367.

²⁴ C'est par exemple le cas de la liste PRI/Liberali, qui a obtenu un siège en juin 1999 avec 0,5 % des voix.

²⁵ La répartition des sièges entre travaillistes et conservateurs s'établissait à 32 contre 45 en 1984, 45 contre 32 en 1989 et 62 contre 18 en 1994. En 1999, les travaillistes n'ont obtenu que 29 sièges, contre 36 aux conservateurs. En janvier 1999, on estimait que le changement de mode de scrutin ferait perdre environ 20 sièges aux travaillistes, mais, compte tenu de leurs mauvais résultats en voix, il n'est pas certain qu'ils aient été réellement désavantagés par cette modification.

²⁶ Afin de tenir compte de la présence des conservateurs britanniques et de l'entrée des gaullistes français, le groupe s'appelle désormais « groupe du Parti populaire européen (démocrates chrétiens) et Démocrates européens ».

²⁷ Chiffres au 1^{er} novembre 1999.

²⁸ Pour les données relatives à la ventilation des délégations dans les groupes, voir Pascal DELWIT et Jean-Michel DE WAELE, « Les élections européennes et l'évolution des groupes politiques au Parlement européen », in Mario TELÒ (éd.), *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995, p. 283-287.

²⁹ Voir Olivier COSTA, « L'Europe par les régions au Parlement de Strasbourg », *Critique internationale*, n° 5, hiver 1999, pp. 14-21.

³⁰ Sur ce point, voir Andy SMITH, « L'« espace public européen » : une vue (trop) aérienne », *Critique internationale*, n° 2, hiver 1999, pp. 169-180.

³¹ Robert Hersant avait le taux de présence le plus bas pour la législature 1984-1989, soit 3 % (« Les Français inscrits aux députés absents du Parlement de Strasbourg », *Libération*, 18 juin 1989), ainsi que pour la législature 1989-1994, soit 3,5 % (« Députés européens : le hit-parade de l'assiduité », *Libération*, 24 mai 1994).

³² En 1994, Jean-Pierre Cot, qui était le président sortant du groupe socialiste et le président pressenti de la nouvelle assemblée, fut inscrit dans un premier temps en rang non éligible sur la liste du parti socialiste français. Bernard Kouchner avait mis comme condition à sa participation la présence en rang éligible d'une infirmière, représentante désignée de la « société civile ». Dans la mesure où Jean-Pierre Cot avait en grande partie sacrifié son influence au sein du parti à sa présence intensive à Strasbourg et Bruxelles, il fit les frais de cet arrangement, et ne dut sa réélection qu'à une intervention *in extremis* de Michel Rocard. Dans une tribune (« Morale et socialisme », *Le Monde*,

14 avril 1994), Léon Schwartzberg, député européen socialiste sortant non réinvesti, écrivait ainsi : « Aucun des dix-sept parlementaires [socialistes français] non renouvelés n'a été informé – pas le moindre appel téléphonique, pas la moindre lettre du secrétariat du parti socialiste ». Le député européen UDF Jean-Louis Bourlanges, président de la section française du Mouvement des Européens, homme de grande influence au Parlement européen et exemple toujours cité d'une classe politique « européenne » naissante, faillit se trouver dans une situation similaire en juin 1999.

³³ Sur les vingt-cinq premiers de la liste du ps aux élections européennes de 1994, douze appartenaient au bureau politique du parti.

³⁴ Six députés quittèrent le groupe socialiste en raison de leur élection à l'assemblée nationale (Nicole Péry, Jack Lang) et/ou de leur nomination au gouvernement (Catherine Trautmann, Bernard Kouchner, Pierre Moscovici, Elisabeth Guigou). L'assemblée perdit quelques-uns de ses membres les plus expérimentés, dont certains avaient fait de leur engagement au Parlement européen un choix de carrière (Nicole Péry, seconde vice-présidente de l'assemblée, élue depuis 1981), au profit de députés dotés d'une expérience politique moindre, qui, à une exception, n'avaient jamais siégé au Parlement européen.

³⁵ De juillet 1994 à juillet 1995, il y a eu 485 réunions de commissions, contre 1 262 de juillet 1995 à juillet 1996 ; le Parlement a adopté 575 décisions durant la première période, contre 712 durant la seconde.

³⁶ La constitution de groupes techniques a toutefois subi un coup d'arrêt au début de la cinquième législature. En juillet 1999, un « Groupe technique des députés indépendants – groupe mixte » (TDI) fut créé à l'initiative d'élus qui entendaient coaliser l'ensemble des non-inscrits, comme le prévoit d'office le règlement intérieur de certaines chambres nationales. Cette proposition fut toutefois déclinée par les députés refusant de siéger aux côtés des élus d'extrême droite. Ne participèrent effectivement au groupe TDI que les députés du Front national français, du Vlaams Blok belge, de la liste d'Emma Bonino, de la Lega Nord et du MSI. La création de ce groupe fut largement contestée par les autres députés au motif que le règlement prévoit expressément que les groupes se constituent par affinité politique. La commission des affaires constitutionnelles – qui exerce désormais les compétences de la commission du règlement et de la commission institutionnelle de l'assemblée sortante – fut saisie de la question et décida que la constitution de ce groupe était contraire au règlement. Un « Groupe pour l'Europe des démocraties et des différences » fut finalement formé par les députés qui avaient décliné la proposition d'Emma Bonino, soit trois élus néerlandais eurosceptiques du Parti de la politique réformée, quatre Danois anti-européens du parti de Jens-Peter Bonde, les six élus français de la liste « Chasse, pêche, nature et traditions » et trois indépendants eurosceptiques britanniques. Les députés d'extrême droite demeurèrent quant à eux non-inscrits.

³⁷ En ce sens, voir F. RAMPINI, « Mais oui : les électeurs européens construisent l'union politique », *Critique internationale*, n° 5, hiver 1999, p. 6-13.

³⁸ Voir Jean BLONDEL, Richard SINNOTT et Palle SVENSSON, *People and Parliament in the European Union : participation, democracy and legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

³⁹ John SMITH, « How European are European elections ? », in John GAFFNEY, *Political parties and the European Union*, Londres, Routledge, 1996, p. 276 et suiv.

⁴⁰ Pascal DELWIT, Jean-Michel De WAELE, « Un Parlement sans électeurs ? La nationalisation des scrutins européens », in Mario TELÒ, Paul MAGNETTE (éd.), *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 211-236.

⁴¹ Les quatre circonscriptions électorales sont regroupées pour ce scrutin, mais les candidats ont le choix de se présenter au niveau national ou au niveau d'une zone électorale.

⁴² STV = *single transferable vote* (scrutin uninominal préférentiel avec report de voix). Ce système a des effets similaires à ceux de la représentation proportionnelle : tout candidat ayant obtenu le « quota » (nombre de suffrages exprimés plus un, divisé par le nombre de sièges, résultat auquel on ajoute un) est élu ; le nombre de voix obtenu au-delà du « quota » est réparti de façon proportionnelle entre les autres candidats, selon les préférences exprimées par les électeurs.

DEUXIÈME PARTIE

L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899

Jean STENGERS

Lorsque la représentation proportionnelle a été votée en 1899, certains de ses partisans ont salué cette réforme comme l'aboutissement d'une campagne politique de plus de trente-cinq ans ¹. La formule était fallacieuse. Les premières prises de position en faveur de ce que l'on a appelé initialement la « représentation des minorités » dataient effectivement des environs de 1864, mais si elles ont marqué le début d'une campagne, celle-ci a gardé longtemps un caractère académique, et le mouvement ne s'est réellement emballé que dans les cinq années précédant immédiatement l'introduction de la réforme.

D'où partait-on ? Du scrutin majoritaire. Voyons comment il fonctionnait en Belgique depuis 1831.

Il s'agissait d'un scrutin à un, le cas échéant, à deux tours, avec élimination éventuelle au second tour. Au premier tour, étaient élus d'emblée le ou les candidats ayant obtenu la majorité absolue des voix. S'il restait des sièges vacants, il y avait un second tour, pour lequel n'était retenu qu'un nombre de candidats double du nombre de sièges restant à pourvoir, ces candidats étant automatiquement ceux qui avaient obtenu le plus de voix au premier tour. Tous les calculs se faisaient, non par liste, mais individuellement par candidat. Jusqu'en 1877, le bulletin de vote était une feuille apportée par l'électeur sur laquelle celui-ci avait inscrit le nom des personnes qu'il voulait élire. Les électeurs disciplinés, c'est-à-dire l'immense majorité, se bornaient évidemment à recopier la liste des noms qui leur était proposée par leur parti. Le calcul du nombre de voix par candidat était, dans ce système, très simple : il suffisait de compter le nombre de fois où un même nom avait été inscrit sur les bulletins. Avec l'instauration, en 1877, du bulletin de vote pré-imprimé, remis à l'électeur au moment même du vote – une garantie du secret du vote –, les choses deviendront un peu plus compliquées. Ce bulletin comprenait la liste des candidats des différents partis, chaque liste étant surmontée d'une case de tête. L'électeur pouvait y voter soit en case de tête, soit pour des candidats individuellement, par votes de préférence, à concurrence du nombre de sièges à pourvoir. Le calcul se faisait alors de la manière suivante : tout vote en case de tête valait une voix à chacun des candidats de la liste,

et le nombre de voix de chaque candidat était donc celui des votes portés en tête de sa liste, augmenté du nombre de ses votes de préférence.

Nous avons jusqu'ici parlé de certains candidats au pluriel et de listes. Mais il faut noter qu'il existait en fait deux types de circonscriptions électorales, suivant leur chiffre de population. La circonscription électorale était l'arrondissement administratif. Dans les arrondissements à faible population, un seul siège était à pourvoir et l'on avait donc affaire à un scrutin uninominal. Dans les arrondissements disposant de deux sièges et plus, il s'agissait d'un scrutin de liste, auquel s'appliquaient les dispositions que nous venons d'énoncer. En 1892, on comptait neuf arrondissements élisant un seul député ; vingt-cinq en élisant deux à quatre ; six en élisant six à onze et un – Bruxelles – en élisant dix-huit. La discipline des électeurs, qui ne « panachaient » qu'assez rarement, et votaient le plus souvent soit en tête de liste soit pour presque tous les candidats de leur parti, faisait qu'en règle générale, on voyait tous les candidats d'une liste obtenir davantage de voix que la liste adverse. Tous les candidats de cette liste étaient donc élus, la liste minoritaire, même si ses candidats approchaient des 50% des voix, n'obtenant aucun siège. On assistait de la sorte à l'écrasement des minorités. Le second tour avait lieu essentiellement lorsqu'il y avait plus de deux listes en présence au premier tour. Ce sera le cas surtout à partir de 1894, lorsque les socialistes se présenteront à côté des catholiques et des libéraux. Les candidats présents au second tour, en pareil cas, n'étaient plus que ceux de deux listes et l'on voyait ce spectacle paradoxal d'électeurs d'un parti, n'ayant plus au second tour de candidats de leur couleur politique et devant choisir entre deux catégories d'adversaires. On perçoit facilement les conséquences, sur le plan, en quelque sorte, mathématique, de pareil système.

- Tout d'abord, il n'existait évidemment aucune correspondance entre le nombre de voix obtenues et le nombre de sièges. En juin 1884, il y a lutte entre les libéraux et les catholiques dans quatorze arrondissements élisant ensemble cinquante-deux représentants. Les catholiques, dans ces quatorze arrondissements, obtiennent 22 117 voix et deux sièges (un à Arlon et un à Virton) ². Même spectacle en juin 1888, où il y a lutte dans onze arrondissements élisant ensemble quarante-six représentants. Les libéraux obtiennent 22 561 voix et deux sièges ; les catholiques, 25 512 suffrages et quarante-quatre sièges ³.
- Dans les arrondissements où la lutte est serrée – et l'arrondissement de Gand est à cet égard le plus célèbre du pays –, chaque voix compte car, à quelques dizaines de voix près, voire quelques voix, la totalité des sièges de l'arrondissement peut basculer d'un côté ou de l'autre. Le cas extrême fut celui, en 1878, de l'arrondissement de Bruges : le candidat libéral au Sénat, Boyaval, y fut élu à une voix de majorité (il avait manqué à son rival catholique la voix de l'évêque de Bruges, qui était en tournée de confirmation). C'est ce sénateur élu à une voix de majorité, qui fit ensuite la majorité d'une voix par laquelle le Sénat, en 1879, approuva la loi libérale sur l'enseignement primaire neutre ⁴. Le vote, au Sénat, dépendit bien de Boyaval car il fallut l'amener à l'assemblée, presque mourant, pour qu'il y participe. Il mourut peu après – ce en quoi nombre de catholiques virent un châtement de Dieu.

- Un faible déplacement de voix peut non seulement changer la couleur politique de toute la représentation d'un arrondissement mais lorsque l'effectif de cette représentation est nombreux, la majorité parlementaire elle-même peut, de ce fait, basculer. D'une manière à peine un peu caricaturale, un contemporain disait : « Vingt-cinq cabaretiers et quinze officiers pensionnés s'avisent, en 1870, de passer d'un parti à l'autre : la représentation nationale de Gand change, et le ministère est renversé » ⁵. En 1874, toujours à Gand, les élections sont défavorables pour les libéraux dans une large mesure parce que les loueurs de voiture, furieux que l'on ait établi des tramways, avaient voté contre eux ⁶.
- On peut fréquemment, lors d'une élection, calculer, soit pour l'ensemble du pays (lorsqu'il y a élection générale après une dissolution), soit pour quatre ou cinq provinces sur 9 (lorsque la Chambre est renouvelée pour moitié, ce qui est le processus normal), le nombre total de voix, souvent très peu élevé, qui aurait suffi, s'il s'était déplacé, à renverser complètement le résultat de l'élection.

Aux élections de 1857, les libéraux remportent une victoire écrasante : ils entrent à la Chambre à soixante-dix, alors qu'il ne reste plus que trente-huit catholiques. « Quel Waterloo ! », s'écriait un homme politique catholique ⁷. Or, à quoi avait tenu ce Waterloo ? 450 voix portées autrement dans six arrondissements du pays – c'est-à-dire accordées à des catholiques au lieu de l'être à des libéraux – eussent renversé la situation et envoyé à la Chambre une majorité de catholiques ⁸.

En sens inverse, on a les chiffres précis de 1888 et de 1892. En 1888, calculait-on, « il aurait suffi du changement de vote de 100 électeurs à Namur, 35 à Philippeville, 15 à Nivelles, 300 à Anvers et 100 à Bruxelles, pour faire élire dans ces arrondissements 32 députés libéraux au lieu de 32 députés catholiques, et substituer ainsi à la Chambre une majorité libérale de six voix à une majorité catholique de 58 voix » ⁹. En 1892, pour l'ensemble du pays, il y aurait eu, notait-on, une majorité libérale au lieu de la majorité catholique si 325 électeurs seulement avaient changé leur vote : 200 à Anvers, 80 à Nivelles, 20 à Virton, 15 à Ath et 10 à Huy ¹⁰.

Les critiques qui, à partir du dernier tiers du XIX^e siècle, vont être adressées à ce système, vont être fondées essentiellement sur deux idées.

1. La première – l'idée force par excellence – est qu'il y a là, politiquement, un déni de justice. Injustice foncière, dit-on, puisque les minorités sont privées de toute représentation – au point que, dans nombre de cas, elles renoncent même à lutter. En effet, dans un arrondissement où un parti est très nettement prédominant, le parti qui se sait irrémédiablement minoritaire ne prend parfois même pas la peine de présenter des candidats. A Tournai et à Liège, il n'y a souvent pas eu de liste catholique ; dans les divers arrondissements flamands, il n'y avait souvent pas de candidats libéraux. Dans les arrondissements flamands de Saint-Nicolas et de Tielt, pendant trente ans, de 1863 à 1892, les catholiques l'emportent toujours sans lutte ; aucun libéral ne se présente. D'autre part, même s'il y a des candidats d'un parti dont on sait d'avance qu'il sera minoritaire, les électeurs qui devraient les soutenir ne se dérangent souvent pas (nous sommes à une époque de vote facultatif) pour venir voter : à quoi bon ? Tout cela est politiquement inévitabile : il faut une « représentation des minorités ».

2. Celle-ci, ajoute t-on, est d'autant plus indispensable que, sans elle, ce sont les principes mêmes du régime représentatif qui sont bafoués.

Dans son manifeste, en 1881, l'Association réformiste belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle disait : « Notre organisation politique repose tout entière sur le régime représentatif. Elle suppose que les corps électifs chargés de délibérer sur les intérêts publics représentent fidèlement les électeurs. Il suffit de jeter un regard sur le résultat des élections et sur la composition des assemblées délibérantes, pour avoir la conviction qu'il n'en est pas ainsi. Les élections se font partout au scrutin de liste ; la moitié plus un des électeurs désigne les élus ; cette majorité est donc seule représentée. La minorité, quelque importante qu'elle soit, est exclue de la participation aux affaires publiques et, par une étrange fiction, elle est représentée précisément par ceux dont elle repousse les idées, dont elle a combattu la nomination et qui n'exercent le pouvoir que dans des vues absolument opposées à celles de leurs prétendus mandants » ¹¹.

Un tel système électoral ne répond pas « au principe et au but du système représentatif » ¹². Les partisans d'une réforme du scrutin ne se font pas faute, cela va de soi, de dénoncer les conséquences pratiques déplorables qu'entraîne la combinaison du scrutin majoritaire et – sous le régime censitaire – d'un corps électoral restreint. Cette combinaison fait de la Belgique le pays des contestations électorales constantes, un terrain de fraudes électorales et un terrain de pressions électorales.

Chaque voix compte : de là l'activité des associations politiques – qu'elles soient catholiques ou libérales – en vue de surveiller, de manière minutieuse, les listes électorales. Il s'agit de veiller à ce que tous ceux dont l'opinion est favorable au parti (les agents électoraux parviennent à déterminer l'opinion de la plupart des électeurs, en distinguant les « sûrs », les « adversaires » et les « douteux ») et qui remplissent les conditions pour être électeurs, soient bien inscrits sur les listes. Il s'agit de les aider à remplir les conditions, en faisant en sorte qu'ils paient, même au moyen de trucs habiles, les impôts nécessaires. Les électeurs qui votent pour l'adversaire, eux, sont traqués : on essaie par tous les moyens de les faire rayer des listes. On conteste, si possible, les impôts qu'ils paient, leur nationalité, leur domicile (mais les impôts surtout), tout ce qui leur permet d'être électeurs. Tout cela débouche sur d'innombrables actions en justice, et ces innombrables procès électoraux opposent en fait des associations politiques, chaque association défendant « ses » électeurs attaqués par l'association adverse. Entre 1882 et 1892, 145 000 contestations furent ainsi soumises aux cours d'appel du pays ¹³. Comme l'a très bien écrit Joseph Barthélémy, « la grande affaire de la politique censitaire, c'était la révision de la liste électorale » ¹⁴. Cette révision mobilise des agents permanents. Les procès mobilisent des avocats spécialisés, qui ne s'occupent dans certains cas que de ce genre d'affaires, pour le compte des associations. L'activité du secrétaire, puis président de l'Association catholique de Gand, Théodore Léger, qui avait à son service quatre employés à temps plein, est décrite dans une page frappante d'un contemporain :

« Que de soirées, que de veillées ont été consacrées au travail patient, assidu, compliqué, du bon recrutement du corps électoral ! La maison de Léger était consacrée presque

entièrement à ce service ; un salon démeublé servait aux opérations de la révision des listes électorales, les chambres et même les corridors étaient encombrés de dossiers, de paquets de toute dimension. Il fallait inscrire dans un relevé général les noms de tous les électeurs, par cantons et communes en dehors de Gand, par paroisse pour la ville, avec l'indication des rues et numéros, de l'âge, de la profession, du cens électoral, des influences, etc. Léger avait un flair exceptionnel pour épilucher les listes, pour dénicher les libéraux qui y usurpaient une place, pour découvrir des catholiques qui pouvaient y être inscrits »¹⁵.

Chaque voix compte : de là, nous l'avons dit, des contestations, des procès innombrables. Le cas d'un libéral – d'un seul – qui voulait voter à Nivelles (arrondissement particulièrement sensible) et dont le domicile était contesté (les catholiques voulaient qu'il fût domicilié à Bruxelles) donnera lieu entre 1875 et 1879 à trois arrêts de la Cour d'appel de Bruxelles, un arrêt de la Cour de cassation et un arrêt de la Cour d'appel de Gand¹⁶.

La Belgique censitaire est terre de fraudes électorales. Il y a de la fraude électorale grossière, le fait d'acheter des votes ou de maculer subrepticement les bulletins de l'adversaire. Il y a surtout, de manière très organisée (et donnant lieu, nous venons de le dire, aux contestations judiciaires les plus nombreuses) la fraude fiscale, qui consiste à payer plus d'impôts que l'on n'en doit, afin d'atteindre le niveau du cens.

La Belgique est aussi une terre d'innombrables pressions : pressions du clergé avant tout (le curé allant parfois surveiller ses ouailles jusque dans le bureau de vote), pression de grands propriétaires fonciers sur leurs fermiers¹⁷, pression de tous ceux qui, avant l'introduction en 1877 du vote secret, peuvent surveiller le vote de ceux sur qui ils ont autorité.

Le scrutin majoritaire, enfin, permet une série de trucs ingénieux. Comme le vote a lieu au chef-lieu d'arrondissement – où se rendent tous les électeurs de l'arrondissement –, le jour de l'élection est un jour faste pour les cabaretiers. En 1892, un bon nombre de cabaretiers se donnent le mot d'ordre et s'arrangent pour qu'il y ait ballottage. « Ils tamponnent le nom d'un seul candidat. Leurs bulletins font nombre ainsi pour le calcul des majorités, mais les candidats non favorisés restent en arrière et n'atteignent pas la majorité absolue : il y a ballottage, le coup est fait »¹⁸. Le ballottage signifie un second dimanche de beuverie.

Une constatation frappante est que le scrutin majoritaire accentue de toute évidence la division du pays entre la Flandre et la Wallonie. Chaque fois qu'il y a à la Chambre une majorité catholique, elle est essentiellement flamande ; chaque fois qu'il y a une majorité libérale, elle est avant tout wallonne et bruxelloise. En 1872, il n'y a plus que deux députés libéraux élus dans les provinces flamandes¹⁹. En 1884, il n'y a plus qu'un seul sénateur libéral du pays flamand²⁰.

Certains voyaient là un danger pour l'unité du pays. Un partisan de la représentation proportionnelle, Alphonse Dechamps, le soulignait en 1881 : « qui pourrait applaudir », écrivait-il « de voir la division politique s'adapter précisément en Belgique à la division de race et de langue ? »²¹. Et un autre de renchérir : « la division du pays en deux races absolument distinctes est assez dangereuse par elle-même sans qu'il faille l'accentuer encore par la manifestation patente d'une divergence radicale d'opinions politiques »²².

Frère-Orban, commentant en juin 1890 les élections qui viennent d'avoir lieu, écrit à un ami : « Le côté le plus déplorable de cette affaire, et le plus inquiétant pour l'avenir de ce pays, c'est la division de la Belgique en deux parties : les provinces flamandes catholiques, les provinces wallonnes libérales ! »²³.

Des associations libérales flamandes, dans une adresse de décembre 1893, expriment aussi leurs inquiétudes au sujet du sort du parti libéral dans les régions flamandes : « C'est, messieurs, au nom de la minorité du pays flamand, menacée dans sa vitalité politique, que nous nous adressons à vous. Notre attachement au libéralisme nous fait appréhender avec angoisse le jour où ce parti, désespérant de faire élire aucun des siens, soit à la Chambre, soit à la Commune, en arriverait à se confiner dans une inaction aussi fatale au pays qu'à lui-même. Et notre attachement au pays nous fait redouter le jour où la division des races viendrait à s'aggraver et à s'irriter de toute l'âpreté de nos dissensions politiques »²⁴.

Ce qui peut paraître assez étonnant, cependant, est que ces cris d'alarme sont relativement rares. Ces craintes pour l'unité nationale ne s'expriment finalement qu'assez peu et on n'y met qu'assez peu l'accent.

Cela s'explique par trois raisons qui sont manifestes.

Tout d'abord, la composition du personnel politique fait qu'il n'y a pas de contraste entre un catholique de Bruges et un libéral de Liège : ils parlent l'un et l'autre le français. Tout le personnel politique dirigeant, en Flandre et en Wallonie, est de langue française. Ceci vaut d'ailleurs aussi pour une partie au moins du corps électoral censitaire.

En second lieu, ce qui prime tout est la solidarité de parti. Paul Devaux, dès 1842, l'avait bien vu. « Certes, écrivait-il, la division des Wallons et des Flamands est menaçante pour la nationalité ». Mais le remède est dans des partis politiques forts. « Un des avantages de l'existence de ces partis est précisément de contribuer à la fusion progressive de nos diverses provinces, en établissant, d'une extrémité du pays à l'autre, un lien puissant entre les adhérents d'une même opinion, en rattachant les catholiques d'Anvers aux catholiques de Liège, les libéraux de Mons aux libéraux de Gand »²⁵. C'était là d'une excellente prévision psychologique. On trouve plus tard un reflet de la même attitude psychologique chez le très populaire socialiste Jean Volders. Sous le titre *Flamands et Wallons*, Volders écrit dans *Le Peuple* de novembre 1893 : « Il paraît que la guerre civile menace d'éclater entre Flamands et Wallons. On le raconte dans les meetings organisés pour la représentation (entendez : pour la représentation proportionnelle) ; plusieurs de nos amis de différents partis (Volders vise certainement par-là des libéraux progressistes proches du *POB* et des socialistes proprement dits) disent, de la meilleure foi du monde, que si le régime majoritaire est maintenu, un grand péril est suspendu sur la nation. En effet, les Wallons éliront un grand nombre de libéraux et les Flamands enverront une foule de cléricaux, il y aura un motif de plus pour aviver les discordes entre ce qu'on appelle les deux races ». Billevesées que tout cela, s'écrie Volders. « Nous en avons la preuve dans le parti ouvrier, (où) il n'y a pas d'antagonisme entre ces deux éléments, qui sont beaucoup plus semblables qu'on ne pense... On a le même esprit démocratique parmi les Wallons et les Flamands et on votera socialiste dans les deux régions »²⁶. Et Volders d'insister encore sur cette solidarité au sein du *POB* : « Dans le parti ouvrier, on ne connaît pas la

question wallonne et flamande, il n'y a pas de distinction entre les gens des différentes provinces, tous ont les mêmes intérêts économiques et politiques, tous subissent la même exploitation économique et la même domination politique, ils s'uniront pour établir un régime démocratique et socialiste, conforme aux traditions du pays »²⁷.

Il y a enfin une troisième explication dont, rétrospectivement, nous avons un peu de peine aujourd'hui à imaginer la consistance : c'est, dans cette Belgique du XIX^e siècle, la force du sentiment national, qui fait que les divisions internes du pays n'inspirent guère de peur.

Le mouvement en faveur de la représentation proportionnelle a trouvé sa source première, nous l'avons dit, dans l'idée d'une nécessaire équité politique, le scrutin majoritaire apparaissant comme chargé de trop d'injustices à l'égard des minorités. C'est un mouvement qui, au début, est avant tout intellectuel et qui est animé à la fois par des catholiques et des libéraux. Il se donne en 1881 un organe, l'Association réformatrice pour l'adoption de la représentation proportionnelle, qui regroupe tant des libéraux que des catholiques²⁸.

Mais tout cela reste essentiellement dans le monde des idées et très théorique. Le problème va se politiser, et se politiser entièrement, avec l'avènement, en 1893, du suffrage universel plural. Les premières élections organisées au suffrage universel plural, en octobre 1894, furent un coup de tonnerre.

Le scrutin majoritaire y joua un rôle de couperet particulièrement tranchant. Les catholiques conquéraient la totalité des sièges de tous les arrondissements flamands, sans exception, de l'arrondissement de Bruxelles et, en Wallonie, de sept arrondissements à dominante rurale. Les socialistes faisaient à la Chambre une entrée en fanfare : ils obtenaient tous les sièges de Mons, Soignies, Charleroi et Verviers, six sièges à Liège et un à Namur. A Namur et à Liège, la victoire avait été remportée par des listes de cartel entre socialistes et progressistes, ce qui valait à ces derniers de décrocher respectivement trois et cinq sièges. Les listes libérales pures ne l'emportaient que dans six arrondissements wallons de caractère surtout rural, n'ayant qu'un nombre réduit de sièges. Au total, vingt libéraux seulement survivaient à la Chambre, alors que les socialistes y entraient à vingt-huit. Résultat électoral tout à fait paradoxal, puisque leur nombre de voix avoisinait les 550 000 (chiffre approximatif étant donné les cartels de Liège et de Namur), alors que les voix socialistes dépassaient à peine les 300 000. Avec beaucoup plus de voix, les libéraux avaient beaucoup moins de sièges : c'était la conséquence de la dispersion de leurs forces dans le pays, alors que les forces socialistes étaient concentrées dans le sillon industriel wallon. Dans le système du scrutin majoritaire, il fallait être les premiers : être les seconds, même dans de nombreux arrondissements, ne servait à rien.

Le drame libéral s'accrut encore lors des élections suivantes, en 1896 et en 1898 : les libéraux perdaient Nivelles, Philippeville, Arlon et Thuin. Les cartels mis à part, les deux seuls arrondissements où ils parvenaient encore à triompher seuls étaient l'arrondissement d'Ath (reconquis sur les catholiques) et celui de Virton, dont le représentant était Georges Lorand. C'était tout un symbole : Virton avec son unique siège à la Chambre était le seul roc qui restât au libéralisme en Belgique. Au total, les libéraux ne se retrouvaient plus qu'à onze sur les bancs de la Chambre. Un bon nombre d'électeurs désertaient un parti battu. Ils désertaient aussi un parti divisé où l'on

voyait des progressistes faire cartel avec les socialistes (ce sera, outre Liège et Namur, le cas particulièrement éclatant des progressistes de l'Association à Bruxelles en 1896) alors que les libéraux conservateurs considéraient que leur parti devait former une digue contre le péril collectiviste.

Mais par-dessus tout, c'était le système de scrutin qui était en train de tuer les libéraux. « Tous leurs chefs », écrit Goblet d'Alviella, « étaient écartés du parlement. Leurs associations électorales étaient complètement désorganisées, sauf au sein de quelques grandes villes. Dans maints arrondissements, ils avaient cessé de lutter. La jeunesse s'écartait de leurs rangs ; un libéral des nouvelles générations devenait un phénomène. Il ne leur restait que leur presse qui vivait de ses propres ressources et les administrations communales dont ils avaient fait leurs dernières places de refuge ». Les adversaires, escomptant la disparition prochaine du libéralisme, « commençaient déjà à se disputer ses dépouilles »²⁹.

Le salut vint de la représentation proportionnelle. Comme celle-ci, en 1899, fut votée par la majorité au pouvoir, on peut donc dire que le parti libéral fut sauvé par les catholiques.

Comment expliquer l'attitude de ces derniers (non de tous les catholiques d'ailleurs car une forte minorité demeura jusqu'au bout opposée à la réforme) ? Essentiellement par deux raisons. Tout d'abord par la peur presque instinctive qu'ils éprouvaient à la perspective de se retrouver seuls, face aux socialistes. Ils ne portaient certes pas les libéraux dans leur cœur, mais du moins était-ce là une opposition qui s'inscrivait dans le cadre politique traditionnel et contre laquelle ils avaient l'habitude de ferrailer. Les socialistes, eux, leur apparaissaient comme des révolutionnaires. Etre seuls face à des révolutionnaires était une sorte de quitte ou double qui les effrayait. Mais en second lieu, et plus concrètement, ils redoutaient surtout la perspective des cartels. Ceux-ci, jusqu'alors, n'avaient réuni en général que des progressistes et des socialistes. Déjà sous cette forme, ils avaient parfois triomphé, comme à Liège, ou constitué pour les catholiques un péril grave : à Bruxelles, en 1896, la liste catholique ne l'avait emporté sur la liste de cartel que d'une quinzaine de milliers de voix environ. Que serait-ce dès lors si les libéraux conservateurs entraient à leur tour dans le mouvement ? Or, ils risquaient, ne voyant plus d'autre issue pour eux, de se laisser tenter. Un homme aussi modéré que Léon Vanderkindere n'avait-il pas lancé en 1898 qu'il était prêt, pour se débarrasser du gouvernement catholique, à s'allier avec n'importe qui, « fût-ce avec le diable »³⁰ ? Ce mot fit une très forte impression ; on pourrait dire sans exagération qu'il a été beaucoup d'égards le père de la représentation proportionnelle. Les catholiques, comme le disait spirituellement Paul Janson, adhèrent à la représentation proportionnelle en se signant et en s'écriant : « *vade retro Satanas !* ».

Même sans cartel, il faut le souligner, les libéraux modérés pouvaient se montrer fort dangereux pour les catholiques si, poussés à bout, ils décidaient de soutenir les socialistes lors des scrutins de ballottage opposant au second tour catholiques et socialistes (on l'a dit : le scrutin majoritaire ne laissait face à face au second tour, lorsque la majorité absolue n'avait pas été atteinte par des candidats au premier tour, que les deux listes ayant obtenu le plus de voix).

Pour reprendre l'exemple de Bruxelles en 1896, on avait pu calculer que sans l'appui au second tour de quelques milliers de libéraux conservateurs, ayant ensemble une quinzaine de milliers de voix, à la liste catholique, et le vote blanc de plusieurs milliers d'autres, les catholiques auraient été battus. Les dix-huit sièges de l'arrondissement de Bruxelles auraient ainsi basculé de la majorité dans l'opposition.

On observera que les deux craintes catholiques que nous venons d'évoquer – rester seuls en face des socialistes, succomber devant le cartel – étaient en somme contradictoires. Mais leur conjonction poussait dans le même sens : elle tendait à la réforme du scrutin.

Répétons-le cependant : l'élément psychologique majeur, du côté catholique, était la peur du cartel. Comme le disait un sénateur libéral, « c'est à la lueur fulgurante du cartel que le ministère a été illuminé de la grâce de la représentation proportionnelle »³¹.

La représentation proportionnelle, soit, mais suivant quelles modalités ? En avril 1899, le cabinet Vandepereboom tenta un coup de parti en déposant un projet de représentation proportionnelle « partielle ». Ce projet Vandepereboom était d'un parfait machiavélisme : il instaurait la représentation proportionnelle uniquement dans les arrondissements comptant six sièges ou plus et laissait subsister le scrutin majoritaire dans tous les autres. De cette manière, les catholiques étaient assurés d'avoir toujours, quoi qu'il arrivât, un bon nombre de sièges dans les gros arrondissements, et la totalité des sièges dans la majorité des petits : c'était la domination catholique garantie à perpétuité. Devant ce qu'elle regardait comme un abominable coup de force, l'opposition se déchaîna, à la fois au Parlement et dans la rue. Si, dans la rue, l'agitation n'avait été le fait que des socialistes, le gouvernement aurait peut-être pu en venir à bout, comme il y réussira trois ans plus tard, en 1902. Mais des libéraux tout aussi excités participaient aussi à l'émeute – car à Bruxelles, on en arriva à une véritable émeute, avec, au centre de la ville, des débuts de barricades et des charges de gendarmes sabre au clair. Le sage Xavier Neujean, à Liège, parlait d'« emboucher le clairon de la révolution ». Vandepereboom dut reculer et son gouvernement démissionna³².

Ce n'était pas la première fois, en Belgique, que le pouvoir légal cédait devant la rue : le suffrage universel, en 1893, avait été conquis également sous la pression de la rue. Ce ne sera pas non plus la dernière fois : l'abdication de Léopold III, en 1950, sera à nouveau une victoire de la rue. Mais le cas de 1899, malgré ses dimensions plus restreintes, est peut-être le cas le plus pur.

Après la démission de Vandepereboom, le nouveau cabinet catholique, présidé par de Smet de Naeyer, va présenter un projet de représentation proportionnelle « intégrale », c'est-à-dire étendue à tout le pays. Ce projet donnera lieu, à la Chambre, à de très longs débats. Son succès, jusqu'à la fin, demeura incertain. Les catholiques, en effet, étaient divisés.

Beaucoup – la majorité, en fin de compte – étaient prêts à voter le projet. C'était de leur part une option remarquable, puisqu'elle revenait à consentir dans l'immédiat un sacrifice important – la représentation proportionnelle, chacun le savait, allait coûter aux catholiques nombre de sièges –, et cela afin de sauvegarder l'avenir. Une telle option est assez rare dans les annales politiques.

Mais d'autres se refusaient à ce sacrifice. Un sénateur catholique, évoquant le massacre des légions de Varus, s'écriait : « Quand le parti catholique viendra demander à Varus ce qu'il a fait de ses légions, celui-ci n'aura guère qu'une seule chose à répondre, en se frappant humblement la poitrine, hélas ! C'est cette maudite représentation proportionnelle qui les a décimées »³³.

Les socialistes, eux aussi, étaient divisés. Les socialistes bruxellois (comme Vandervelde qui avait dû se faire élire à Charleroi) ou flamands (comme Anseele, qui avait dû se faire élire à Liège), souhaitaient l'établissement de la représentation proportionnelle, qui leur permettrait de chasser sur leurs propres terres. Mais nombre de socialistes wallons se déchaînaient contre ce que Defuisseaux appelait « l'infâme proporz », qui allait entamer leurs bastions. Cette opposition regroupait, a observé Dupriez, « les éléments les plus violents et les moins « intellectuels » de l'extrême gauche »³⁴. « Ceux-ci, se sentant les plus forts dans leur groupe, voulaient recommencer contre le nouveau projet la tactique d'obstruction violente et sauvage qui avait réussi à arrêter le ministère Vandenpeereboom »³⁵. Mais ils ne furent pas suivis. Les socialistes dissimulèrent leur désunion derrière une position de principe : ils voteraient tous contre la représentation proportionnelle tant que celle-ci ne serait pas accompagnée de ce qu'ils considéraient comme l'essentiel : le suffrage universel pur et simple, l'abandon du vote plural. Ceci faisait donc un gros paquet de voix contre le projet.

Dans le débat parlementaire, qui fut long et confus, une chose qui frappe est l'absence presque complète de référence à l'unité nationale, qui pourrait être mise en péril par le maintien du scrutin majoritaire. Quelques-uns certes, y font allusion. Au Sénat, le libéral liégeois Dupont signale que, grâce à la représentation proportionnelle, « la représentation du pays aura un caractère plus national tant au point de vue des langues et des races que l'union des villes et des campagnes. Les socialistes ne représenteront plus exclusivement les centres industriels, et les catholiques les Flandres »³⁶. Le catholique Jules Lammens évoque l'antagonisme politique Flandre-Wallonie résultant du scrutin majoritaire, une « situation pleine de périls pour l'avenir du pays »³⁷ ; Paul Janson fait de même³⁸. Mais tout cela est mineur et n'est jamais au cœur de l'argumentation. L'unité du pays va tellement de soi qu'elle n'est pas au premier plan des préoccupations.

Au vote, le 24 novembre 1899, le projet ne passa que par sept voix de majorité. Il recueillit 70 oui (dont 65 de droite et 5 voix libérales) contre 63 non (dont 33 de droite et le bloc des socialistes). La victoire était remportée de justesse.

Mentionnons brièvement deux caractéristiques de cette réforme du scrutin de 1899.

- Ce fut, sur le plan européen, une initiative innovatrice. La nouveauté n'était pas complète : on citait notamment un cas antérieur de représentation proportionnelle à la Chambre haute danoise. Mais la Belgique était la première démocratie à adopter la représentation proportionnelle comme base de tout son système électoral. Dans les discussions, dans toute l'Europe, au sujet de la représentation proportionnelle, on se référerait désormais toujours à l'« expérience belge ».
- La nouveauté était aussi dans le mode de représentation proportionnelle adopté. Il s'agissait du système D'Hondt, du nom du professeur de l'Université de Gand

qui en était le père. Dans le système D'Hondt, contrairement à la plupart des autres systèmes de représentation proportionnelle, il n'y avait jamais aucun calcul des restes. Dans le cadre de chaque arrondissement, les sièges sont attribués aux listes qui ont, en moyenne, pour chaque siège attribué, le plus grand nombre de voix. Ce système aussi fera école.

Les premières élections au nouveau régime de scrutin, en mai 1900, furent pour les libéraux une résurrection. Il s'agissait, comme en 1894, d'élections générales (et non de renouvellements partiels, dans quatre ou cinq provinces sur neuf, comme cela avait été le cas en 1896 et en 1898). Les libéraux engageant la lutte dans tout le pays conquièrent trente-quatre sièges. Sur le nombre total de sièges de la Chambre, soit 152, ceci représentait un peu plus de 22% des sièges, ce qui n'était que légèrement inférieur au pourcentage global de voix qu'ils avaient obtenues : la représentation proportionnelle était donc réelle. Ils trouvaient des sujets de satisfaction à la fois en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie. En Flandre, après leur effacement complet, ils faisaient leur réapparition, obtenant des sièges dans neuf arrondissements sur seize et notamment à Anvers, Malines, Louvain, Gand, Bruges, Courtrai, Audenarde.

En Wallonie, ils étaient présents désormais dans tous les arrondissements électoraux (des sièges étant distribués à la proportionnelle, on le notera, dans les arrondissements souvent plus vastes que les circonscriptions électorales antérieures, par regroupement d'arrondissements précédemment distincts : Dinant-Philippeville, par exemple, ou Arlon-Marche-Bastogne).

Grâce au nouveau mode de scrutin, le parti libéral redevenait, tant en nombre de sièges qu'en nombre de voix, derrière les catholiques – qui conservaient une très forte majorité : 86 sièges sur 152 – le deuxième parti du pays. Les socialistes, en effet, dont les résultats électoraux demeuraient inférieurs à ceux des libéraux (la distance, depuis 1894, s'était cependant resserrée) n'obtenaient pour leur part que 31 sièges. La concentration géographique de ses forces cessait d'être pour le parti socialiste l'atout majeur qu'il avait constitué à l'époque du scrutin majoritaire. Il souffrait cette fois au contraire de n'avoir encore que très faiblement pénétré en pays flamand : dans les provinces flamandes, il n'obtenait de sièges qu'à Gand (2), Anvers (1) et Louvain (1). Dans le sillon industriel wallon, l'« infâme proporz » stigmatisée par Defuisseaux l'obligeait désormais à partager avec les catholiques et avec les libéraux.

Tentons un bilan sommaire des principales conséquences de l'introduction de la représentation proportionnelle.

1. Elle a, de toute évidence, sauvé le parti libéral. Le maintien du scrutin majoritaire, ou tout autre système de scrutin, l'aurait conduit inexorablement, en tout cas en tant que parti indépendant, à une quasi-disparition. Chose curieuse, c'est dans les rangs libéraux que le scrutin majoritaire, après 1899, laissera parfois un certain parfum de nostalgie. Dans ses lettres de 1905-1908, Emile De Mot, bourgmestre libéral de Bruxelles – un libéral de tendance nettement conservatrice – se lamente régulièrement en observant le résultat des élections : « On fait d'immenses efforts pour de piètres résultats. On met en branle les chutes du Niagara pour faire tourner une machine à coudre. Naguère, avec une voix, on gagnait vingt et un députés ; aujourd'hui, il faut à Bruxelles 12 000 voix pour en

obtenir un de plus... Les progrès que l'un peut faire sur l'autre sont à dose homéopathique ». Et De Mot de déclarer qu'il désespère de revoir ses amis au pouvoir. Et « la raison de cette désespérance, c'est la représentation proportionnelle », que De Mot regarde comme « un fléau »³⁹. C'était voir les choses évidemment à travers pratiquement le seul prisme de l'arrondissement de Bruxelles.

2. La représentation proportionnelle a permis l'apparition sur la scène parlementaire de partis nouveaux qui, dès qu'ils opéraient une percée suffisante, pouvaient bénéficier du système. Cela a été le cas successivement des nationalistes flamands, des communistes, des rexistes, de la Volksunie, du FDF (Front démocratique des Francophones) bruxellois, des partis wallons, des écologistes. En 1936, les rexistes avec à leur tête Léon Degrelle, ont conquis d'un seul coup vingt et un sièges sur 202. On a calculé qu'avec un scrutin majoritaire, ils en auraient eu tout au plus quatre.
3. Peu de chances en revanche pour les petits partis. Ceux-ci n'auraient pu conquérir l'un ou l'autre siège que si la représentation proportionnelle avait été étendue à l'échelle nationale, mais ils se heurtaient dans le système belge à un double obstacle : la distribution des sièges au niveau maximum de la province, et au sein de la province, la règle du quorum, c'est-à-dire la nécessité d'atteindre dans un arrondissement au moins de la province les deux tiers du diviseur électoral. Le couperet du quorum peut jouer de manière très cruelle : c'est lui qui a fini par priver les communistes de toute représentation parlementaire.
4. Conséquence classique de la représentation proportionnelle : avec un éventail de partis représentés, elle n'a pas permis le maintien de la majorité absolue à la Chambre d'un seul parti. Les catholiques ont réussi à conserver leur majorité absolue jusqu'en 1914. L'ayant perdue en 1919, ils ne la retrouvèrent qu'une seule fois, en 1950, pour le temps d'une législature (1950-1954). Faute de la majorité absolue d'un seul parti, la Belgique est donc depuis 1919 le pays des gouvernements de coalition.
5. La représentation proportionnelle, enfin, a contribué à sauvegarder l'unité du pays. Avec le scrutin majoritaire, l'opposition politique Flandre-Wallonie se serait maintenue et sans doute accentuée, avec tous les risques que cela pouvait comporter pour la cohésion nationale. Ce qui permet de mesurer les risques, c'est que même avec la représentation proportionnelle, le contraste politique Flandre-Wallonie a eu un résultat quelque peu explosif. On songe ici aux élections de 1912 et à leurs suites. En 1912, les partis de gauche avaient le ferme espoir de l'emporter. Ce devaient être, ils en étaient pratiquement sûrs, les « élections de la délivrance », de la délivrance d'une domination catholique qui durait depuis trente-deux ans. Las ! Les catholiques sortaient de nouveau vainqueurs des élections, et ce en dépit du fait que la gauche, en Wallonie, était majoritaire. D'où l'idée qui naît dans certains milieux wallons, de la « séparation administrative », une séparation qui permettrait à la Wallonie d'échapper au joug catholique flamand. L'idée était assez mal définie, et ce ne fut là qu'un feu de paille – car tout allait être complètement emporté par le grand élan patriotique de 1914 –, mais il était révélateur du potentiel explosif du problème.

Une dernière remarque, mais elle est capitale : ce que l'on omet le plus souvent d'observer est que la réforme électorale de 1899, en réalité, a été double. Elle contenait en effet deux éléments, qui n'étaient pas nécessairement liés : la représentation proportionnelle d'une part ; mais aussi le système donnant aux partis la décision dans l'ordre de présentation des candidats et attribuant un effet dévolutif aux votes portés en case de tête.

Ce second élément, largement indépendant, répétons-le, de l'introduction de la représentation proportionnelle, a eu lui aussi des effets majeurs. En pratique, en effet, dans ce système, le poids des votes en case de tête et de leur attribution dévolutive est tel que l'ordre de présentation des candidats, presque invariablement, prévaut, et détermine les élus. Il faut le plus souvent un nombre très considérable de votes de préférence – ce qui exige une popularité considérable, avec à la clé une campagne personnelle active – pour qu'un candidat réussisse à se faire élire en dehors de l'ordre de présentation. Les statistiques sont à cet égard parfaitement parlantes : de 1919 à 1958, au cours de douze élections générales, les élus à la Chambre ont été au total au nombre de 2 387 ; sur ces 2 387 élus, 2 378 (99,6 %) le furent conformément à l'ordre de présentation ; dans neuf cas seulement, il y a eu élection en dehors de l'ordre de présentation. Pour le Sénat, les choses sont plus frappantes encore : pendant cette même période, et ces douze élections, il n'y a pas un seul sénateur qui ait été élu en dehors de l'ordre de présentation. Il faut attendre les élections de 1961 pour voir pour la première fois un candidat au Sénat – le dernier candidat psc de l'arrondissement de Bruxelles –, élu grâce à ses voix de préférence, par modification de l'ordre de présentation. C'est en 1961 aussi que l'on verra pour la première fois un socialiste, à la Chambre cette fois, élu dans les mêmes conditions : jusqu'alors, la discipline des électeurs socialistes, votant, suivant les consignes de leur parti, en case de tête, avait fait que, pour les candidats socialistes, l'ordre de présentation avait été invariablement respecté.

Dès lors, on peut dire que les partis, décidant de l'ordre de présentation de leurs candidats, font aussi le choix des élus. La désignation des élus, dans le système belge, se fait, à voir concrètement les choses, à deux degrés : la personnalité des élus est décidée par les partis, leur nombre, par parti, est décidé par l'électeur. Inutile d'insister sur le pouvoir que ceci donne aux partis et sur les effets de ce système, notamment sur la discipline de parti : 1899 marque donc à la fois l'avènement de la représentation proportionnelle et la consolidation définitive du rôle des partis dans les élections.

Notes

¹ Eugène Félicien Albert GOBLET D'ALVIELLA, *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme*, Bruxelles-Paris, Weissenbruch, 1900, p. VIII.

² *La représentation proportionnelle*, 3^e année, 1884, pp. 133-134.

³ *La représentation proportionnelle*, 7^e année, 1888, pp. 146-147.

⁴ Voir Véronique LAUREYS, Mark VAN DEN WIJNGAERT, Luc FRANÇOIS, Emmanuel GERARD, Jean-Pierre NANDRIN, Jean STENGERS, *L'histoire du Sénat de Belgique de 1831 à 1995*, Bruxelles, Racine, 1999, p. 75.

⁵ Eudore Pirmez à la Chambre le 2 avril 1878, cité dans Joseph BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Giard et Brière, 1912, p. 524.

⁶ Voir E.C. COPPENS, *Paul Fredericq*, mémoire de licence en histoire, Université de Gand, 1972, p. 162, note 1.

⁷ Henri DE TRANNOY, *Jules Malou, 1810 à 1870*, Bruxelles, Dewit, 1905, p. 382.

⁸ Voir les chiffres dans *Le Bien public*, 10 décembre 1857.

⁹ *La représentation proportionnelle*, 7^e année, 1888, p. 149.

¹⁰ Voir Jean MOMMAERT, *La sincérité du régime représentatif en Belgique*, Bruxelles, Schepens, 1894, p. 69.

¹¹ Dans Eugène Félicien Albert GOBLET D'ALVIELLA, *op. cit.*, pp. 49-50.

¹² *Ibid.*

¹³ Joseph BARTHELEMY, *op. cit.*, p. 217.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cité dans Jan ART, « Vaticaanse brieven en plaatselijke politiek. De Nuntius en de Gentse partijstrijd rond 1890 », *Bijdragen tot de geschiedenis*, tome 63, 1980, p. 406. Dans l'arrondissement de Liège, où la situation est cependant moins délicate, étant donné la prépondérance libérale, la révision des listes électorales est aussi une activité capitale de l'association libérale ; elle exige un « travail de bénédictin » et mobilise au moins deux employés à temps plein : voir Michel DECHESNE, *Le parti libéral à Liège, 1848-1899*, Louvain-Paris, Nauwelaerts, 1974, pp. 27-30 et 116.

¹⁶ Voir Jean STENGERS, « Sur l'influence électorale des grands propriétaires fonciers en Belgique au XIX^e siècle », in *La Belgique rurale du Moyen âge à nos jours. Mélanges offerts à Jean-Jacques Hoebanx*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1985, pp. 368-369.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *La représentation proportionnelle*, vol. 11, 1892, p. 285.

¹⁹ « La crise récente en Belgique », *Revue des Deux Mondes*, 15 janvier 1872, p. 268.

²⁰ *L'Echo du parlement*, 10 juillet 1884, qui le souligne.

²¹ A. DECHAMPS, *La démocratie et la réforme électorale*, Bruxelles, 1881, pp. 11-12.

²² Auguste LEMAIRE, *De l'exacte représentation des corps électoraux*, Bruxelles, Deq et Duhent, 1882, pp. 23-24.

²³ Lettre de Frère-Orban à Alfred Magis, 13 juin 1890, Fourons, Papiers Thys. Avec tous mes remerciements à M. et M^{me} Thys. Les craintes de Frère-Orban deviendront surtout vives lorsqu'il verra poindre le suffrage universel, qui rendrait plus marquant encore le contraste entre le vote de la majorité du pays flamand et celui de la majorité de la Wallonie. « La division des Flamands et des Wallons », disait-il, « prendrait un caractère plus grave et plus dangereux... Il y aura tout à redouter pour l'avenir du pays ». Voir Jean STENGERS, « Un bilan : Frère-Orban juge son œuvre », in André DESPY-MEYER (éd.), *Frère-Orban et le libéralisme politique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1996.

²⁴ Eugène Félicien Albert GOBLET D'ALVIELLA, *op. cit.*, p. 74.

²⁵ Paul DEVAUX, *Politique intérieure*, *Revue nationale*, tome 7, 1842, p. 287.

²⁶ *Le Peuple*, 19 novembre 1893.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Eugène Félicien Albert GOBLET D'ALVIELLA, *op. cit.*, p. 103.

²⁹ Jean STENGERS, « Les conséquences du suffrage universel tempéré (1894-1919) », in Hervé HASQUIN, Adriaan VERHULST (éd.), *Le libéralisme en Belgique. Deux cents ans d'histoire*, Bruxelles, Delta, 1989, p. 110.

³⁰ Eugène Félicien Albert GOBLET D'ALVIELLA, *op. cit.*, p. 103.

³¹ G. Paternoster au Sénat le 19 décembre 1899, cité dans Véronique LAUREYS, Mark VAN DEN WIJNGAERT, Luc FRANÇOIS, Emmanuel GERARD, Jean-Pierre NANDRIN, Jean STENGERS, *op. cit.*, p. 113.

³² Voir sur tout ceci principalement Eugène Félicien Albert GOBLET D'ALVIELLA, *op. cit.*, pp. 114-120 ; Frans VAN KALKEN, *Commotions populaires en Belgique (1834-1902)*, Bruxelles, Lebègue, 1936, pp. 182-196 ; Luc KEUNINGS, « Une étape dans l'histoire de l'appareil policier belge : les troubles de juin 1899 à Bruxelles », *Revue belge de philologie et d'histoire*, tome 64, 1986.

³³ Poncelet, cité dans Véronique LAUREYS, Mark VAN DEN WIINGAERT, Luc FRANÇOIS, Emmanuel GERARD, Jean-Pierre NADRIN, Jean STENGERS, *op. cit.*, p. 115.

³⁴ Léon DUPRIEZ, *L'organisation du suffrage en Belgique*, Paris, Larose, 1901, p. 182.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Véronique LAUREYS, Mark VAN DEN WIINGAERT, Luc FRANÇOIS, Emmanuel GERARD, Jean-Pierre NADRIN, Jean STENGERS, *op. cit.*, p. 115.

³⁷ *Annales parlementaires du Sénat, 1899-1900*, séance du 12 décembre 1899, p. 45.

³⁸ Voir Léon DELANGE-JANSON, *Paul Janson*, tome II, Bruxelles, Centre Paul Hymans, 1964, p. 113.

³⁹ Lettres d'Emile De Mot à la marquise Arconati des 15 avril 1905, 30 mai 1906 et 25 mai 1908, Archives de la ville de Bruxelles, Archives diverses, n° 52.

Un siècle de gouvernement proportionnel en Belgique

Paul MAGNETTE

Le système politique belge a longtemps fait figure de contre-modèle dans la littérature de sciences politiques. Dans un ouvrage polémique de 1988, *Maurice Duverger* citait la Belgique, au même titre que l'Italie, comme un exemple parfait de participatie impuissante, soumise aux soubresauts perpétuels des crises gouvernementales et réputée incapable de se gouverner ¹. La cause principale de ces maux était, selon lui, le système électoral proportionnel. C'est lui, écrivait Duverger, qui entraîne l'éparpillement des voix sur un grand nombre de partis et, en corollaire, la fragilité des coalitions gouvernementales larges et hétéroclites. Sans doute les circonstances politiques influençaient-elles le jugement du grand politiste français, qui s'ingéniait à démontrer à ses compatriotes que l'abandon du scrutin majoritaire risquait de ramener la France aux délices de la IV^e République. Mais au-delà de cet illustre exemple, la représentation proportionnelle continue de souffrir d'une mauvaise réputation dans les pays de tradition majoritaire, où l'alternance de majorités nettes reste perçue comme la condition indispensable de l'efficacité politique.

Si on veut bien l'examiner de plus près, le cas belge révèle pourtant que ce préjugé est dépourvu de fondement. Ce pays qui vit avec la même constitution depuis plus de cent cinquante ans, qui n'a jamais formellement changé de régime, doit sans doute à la représentation proportionnelle d'avoir connu une stabilité politique que la complexité et les tensions de sa société ne laissaient pas escompter. Il faut, pour comprendre ce phénomène, revenir un instant sur les origines du choix de la proportionnelle, opéré il y a un siècle, en pleine crise politique. On verra ensuite comment ce mode de scrutin tant décrié a permis à la petite nation belge de surmonter sans heurts majeurs des tensions et des crises très profondes, et d'établir un mode d'alternance politique et de démocratie qui correspond aux caractéristiques de sa culture politique.

1. Les origines de la proportionnelle : le choix de la stabilité

Pendant soixante-dix ans, la monarchie constitutionnelle belge a vécu sous le règne du scrutin majoritaire, emprunté aux traditions britannique et française qui sont

les principales sources de son modèle politique. Ce n'est qu'en 1899, aux termes de près de trente ans de débats passionnés, que la loi électorale fut modifiée dans un sens proportionnel. La Belgique faisait alors figure d'avant-garde politique en Europe. Les débats sur les systèmes électoraux y étaient plus vifs que nulle part ailleurs sur le continent, suscitant des discussions parallèles chez ses voisins ². L'enjeu principal concernait l'extension du corps électoral. Les conditions censitaires et capacitaires étaient si sévères que la Belgique ne comptait qu'un peu plus de quarante mille électeurs en 1840 et à peine quatre-vingt mille en 1890, sur une population de quatre millions d'âmes. La principale revendication du parti ouvrier, depuis 1885, était le passage au suffrage universel. Divers courants intellectuels libéraux, sans soutenir ces demandes radicales, préconisaient un élargissement progressif, sur le modèle britannique, du corps électoral. Le débat sur la représentation proportionnelle se trouvait mêlé à ces discussions plus vastes, et politiquement plus saillantes.

Les arguments avancés en faveur de ce mode de scrutin étaient de deux ordres. D'abord, au sein des trois principaux partis, des raisonnements tactiques amenaient à soutenir cette modification de la loi électorale. Les libéraux étaient les premiers intéressés par cette réforme : très éparpillés sur le territoire, ils espéraient conquérir, en système proportionnel, un nombre de sièges plus proche de leur poids en voix que celui qui leur revenait sous la loi majoritaire, favorisant les partis géographiquement concentrés. Certains dirigeants socialistes pensaient aussi que les quelques percées locales de leurs candidats pourraient se traduire en gains de sièges si la loi électorale était modifiée. Les catholiques, qui bénéficiaient d'un système majoritaire amplifiant leur prépondérance en voix, étaient moins enthousiastes. Mais en 1894, quand l'élargissement du corps électoral leur faisait craindre un net recul, le Premier ministre catholique Vandepereboom suggéra un système mixte, dans lequel les circonscriptions urbaines – où ils étaient les plus faibles – passeraient à la proportionnelle tandis que les circonscriptions rurales – où les catholiques continuaient de dominer – resteraient soumises à un mécanisme majoritaire. La ficelle était un peu grosse et certains membres du parti du Premier ministre lui-même s'opposèrent à cette manœuvre qui eût assuré aux catholiques le salut politique éternel.

A côté de ces arguments tactiques, la représentation proportionnelle était aussi étayée par des pétitions de principe. Quand elle se constitua en 1882, sous l'impulsion du juriste Victor D'Hondt, l'Association réformatrice belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle réunissait des libéraux, des socialistes et des catholiques progressistes qui tous plaidaient pour un système qu'ils jugeaient intrinsèquement plus juste que le scrutin majoritaire. D'autres considéraient, dans une optique nettement plus conservatrice, que le scrutin proportionnel pouvait tempérer les abus du système parlementaire. Nombreux étaient ceux, en Belgique comme ailleurs en Europe, qui s'étaient rangés à l'argument avancé par le publiciste britannique John Stuart Mill selon lequel l'élargissement du corps électoral faisait courir au système représentatif un double danger : « le danger d'un abaissement de l'intelligence au sein du corps représentatif et de l'opinion populaire qui le contrôle ; et le danger d'une législation de classe issue de la majorité numérique » ³. La représentation proportionnelle devait permettre de remédier à ces deux inconvénients

des régimes de masse : d'une part, elle empêcherait le mouvement ouvrier d'atteindre une majorité ; d'autre part, elle favoriserait l'élection de parlementaires issus de l'élite intellectuelle, susceptibles d'éclairer de leurs lumières les élus plébéiens. Sur le premier point au moins, l'histoire lui a donné amplement raison.

La convergence de ces arguments opposés et de circonstances chaotiques a permis le passage, en 1899, au système proportionnel. La réforme s'est faite par étapes. Dans un premier temps, un compromis est intervenu en 1893 entre les partisans et les opposants du suffrage universel : il fut accordé aux hommes, au lendemain de grèves générales sanglantes, mais tempéré par le suffrage plural qui assurait une prépondérance aux pères de familles, aux contribuables et aux détenteurs de diplômes ou capacités professionnelles. Les élections législatives du 14 octobre 1894, tenues sous ce régime, continuaient de garantir aux catholiques une confortable majorité en sièges. Mais elles révélèrent aussi une percée importante du parti ouvrier et de fortes pertes du parti libéral.

Tableau 1
Elections législatives du 14 octobre 1894

<i>Partis</i>	<i>% des voix</i>	<i>% des sièges</i>
Catholiques	51,1	67,7
Libéraux	28	7,9
Cartel libéral-socialiste	5,2	10
Socialistes	13,2	13,8
Daensistes	1,21	0,6
Autres	1,3	-

Certains s'inquiétèrent alors d'une situation qui pouvait mener à terme à une opposition frontale entre les conservateurs catholiques et les socialistes, voire à une majorité ouvrière. D'autant que les résultats électoraux étaient très contrastés géographiquement : tandis que les catholiques restaient hégémoniques dans le nord flamand, les socialistes progressaient surtout dans le sud wallon. Le risque était grand que la polarisation gauche-droite se double d'une opposition Nord-Sud, mettant en péril l'unité du pays. Ces diagnostics ont convaincu les catholiques les plus réticents d'adopter le système proportionnel en 1899. Ils pouvaient d'ailleurs se rassurer en prévoyant que leurs pertes électorales seraient limitées par la faible magnitude des circonscriptions ⁴. Les élections de 1900 ont démontré que si leur poids en voix s'amenuisait, les catholiques conservaient une majorité en sièges. Les libéraux, qui étaient les principales victimes de cette distorsion, devinrent dès lors les défenseurs d'un élargissement des circonscriptions, réforme qui dans leur esprit donnerait tout son sens à la proportionnelle ⁵. En attendant, la représentation proportionnelle les avait sauvés du naufrage auquel ils se croyaient eux-mêmes promis. Ils retrouvèrent, en 1900, un poids équivalent à celui des socialistes. La conjugaison du suffrage universel masculin, du vote plural et de la représentation proportionnelle créait un système tripartite à parti dominant : les catholiques conservaient une majorité

parlementaire, tandis que les socialistes et libéraux se partageaient équitablement la petite moitié des sièges restant.

Tableau 2
Elections législatives du 27 mai 1900

<i>Partis</i>	<i>% des voix</i>	<i>% des sièges</i>
Catholiques	48,5	56,5
Libéraux	24,3	21,6
Socialistes	22,5	21
Daensistes	3	0,6
Autres	1,7	-

Les motivations profondes du passage à la représentation proportionnelle en Belgique il y a un siècle sont donc d'ordres divers. Pour certains idéalistes, il s'agissait de rendre plus juste un système politique qui défendait les privilèges des élites locales. Mais pour la plupart des dirigeants politiques de l'époque, il s'agissait surtout d'assurer, outre leur propre représentation, la stabilité politique du régime. La proportionnelle ne fut adoptée que devant la perception d'un risque imminent d'éclatement du pays. Et elle fut conçue comme une manière d'atténuer la portée du suffrage universel en favorisant une représentation politique pluraliste et élitaire, contre les dangers d'un gouvernement populaire. A long terme, ces calculs se sont avérés remarquablement lucides. La représentation proportionnelle a périodiquement permis l'expression de revendications politiques nouvelles, tout en assurant la suprématie politique des dirigeants traditionnels.

2. L'impact de la proportionnelle sur le système partisan : *une fragmentation relative*

La vertu la plus fréquemment reconnue à la représentation proportionnelle est sa capacité de permettre l'éclosion de forces politiques nouvelles, traduisant les préoccupations sociales naissantes. L'exemple belge illustre parfaitement cette idée, tout en montrant combien l'ouverture est relative. Si, grâce à ce système électoral, les groupes nouveaux peuvent espérer accéder à la représentation parlementaire, les portes du pouvoir exécutif leur restent longtemps fermées. Ce fut le cas, à l'origine, pour les socialistes. Avant la seconde guerre mondiale, ils ne furent associés au pouvoir que dans les périodes de crise où les deux partis conservateurs n'atteignaient pas seuls une majorité. Plus tard, les partis régionalistes n'entrèrent dans des coalitions que de manière éphémère et pour réaliser des réformes précises. Quant aux écologistes, il leur fallut attendre près de quinze ans entre leur première percée électorale et leur entrée dans des exécutifs.

Cette tendance des partis établis à tenir à l'écart les nouveaux arrivants permet de relativiser l'effet de fragmentation électorale inhérent à la proportionnelle. Sans doute la souplesse de ce système a-t-elle encouragé les partis traditionnels, dans les années soixante-dix, à se scinder en ailes flamande et francophone, doublant du même coup le nombre de partis représentés au Parlement. Sans doute également les petits partis

communautaires puis les écologistes ont-ils plus facilement prospéré qu'ils n'eussent pu le faire en régime majoritaire. Et le fait qu'il y ait aujourd'hui onze partis représentés au Parlement, quand ils n'étaient le plus souvent que trois avant guerre, force à reconnaître le fait de la fragmentation électorale. Mais cette tendance est limitée par deux attitudes, jusqu'ici constantes, des partis politiques. D'une part, ils se refusent à gouverner sans leur aile flamande ou francophone ; les schémas asymétriques discutés avant les élections de 1999 se sont heurtés à la volonté de certaines familles politiques de gouverner unies – bien qu'elles soient scindées au plan partisan. D'autre part, les trois grandes familles politiques nées au XIX^e siècle ont conservé jusqu'à nos jours une part essentielle de la représentation parlementaire, qui leur a permis, le plus souvent, de limiter la taille des coalitions.

Le tableau 3 montre que catholiques, libéraux et socialistes disposaient ensemble de 95% de la représentation de 1919 à 1932, ne reculant de manière spectaculaire qu'en 1936, sous la progression nette des partis communiste et d'extrême droite. Ils ont retrouvé une quasi-hégémonie dès 1949, qui ne fut entamée qu'après 1965, quand prospérèrent les partis régionalistes. Depuis lors, ces trois familles continuent de rassembler à elles trois les quatre cinquièmes de la représentation. La fragmentation électorale est donc relative, puisqu'elle s'opère dans l'espace réduit de ces 20-25 % de la représentation qui échappent aux trois familles traditionnelles. On reviendra en conclusion sur le cas des élections de 1999, qui semblent infléchir cette tendance lourde de l'histoire politique belge.

Tableau 3

Part des trois grandes familles politiques dans la représentation parlementaire

<i>Année</i>	<i>% des sièges</i>	<i>Année</i>	<i>% des sièges</i>
1919	95,1	1965	89,1
1921	97,3	1968	82,5
1925	96,2	1971	79,7
1929	93,5	1974	77,3
1932	94,1	1977	83,4
1936	77,6	1978	82,5
1939	84,1	1981	82
1946	86,1	1987	85,8
1949	94,3	1991	78,3
1950	96,6	1985	85,8
1954	97,1	1995	80,6
1958	98,5	1999	70,1
1961	94,3		

La concentration de la représentation politique autour des trois plus anciennes familles est l'un des facteurs qui expliquent la stabilité du régime parlementaire belge. En passant en revue furtivement la liste des quelque quatre-vingts gouvernements que la Belgique a connus depuis sa fondation, on peut avoir le sentiment d'une succession rapide et d'une grande variété dans la composition des exécutifs. Mais au-delà de

cette disparité apparente, le système gouvernemental belge apparaît répondre à quelques grandes règles structurelles liées à son mode de scrutin.

3. L'impact de la proportionnelle sur la formation des exécutifs : la neutralisation des clivages

Avant la première guerre mondiale, le régime parlementaire belge n'était pas à proprement parler une « démocratie ». Un corps électoral très restreint, des partis qui n'étaient encore qu'embryonnaires, un système institutionnel où le monarque pesait autant que le cabinet et les chambres, tout cela évoque un autre âge, étranger aux démocraties parlementaires que nous connaissons aujourd'hui ⁶.

A. L'alternance majoritaire avant la démocratie (1830-1914)

La vie politique de l'époque était rythmée par deux logiques différentes. Au tout début de l'histoire du pays, les cabinets étaient qualifiés d'unionistes, parce qu'ils étaient composés de libéraux et de catholiques et que leur programme consistait essentiellement à asseoir l'indépendance de la jeune nation, contre les mouvements rattachistes. A partir du moment où l'indépendance nationale ne parut plus menacée, autour de 1845, les élites politiques belges se divisèrent plus nettement autour du clivage gauche-droite classique de l'époque, celui qui opposait les conservateurs catholiques aux « progressistes » libéraux. La Belgique connut alors, en régime majoritaire, une alternance de cabinets monocolores tantôt catholiques et tantôt libéraux.

Le fait le plus frappant, concernant cette période, est le faible impact à court et moyen terme des réformes électorales. Comme on l'a observé précédemment, le passage au suffrage universel masculin, tempéré par le vote plural, n'a pas ébranlé l'hégémonie catholique reconquise en 1884. Si les socialistes ont bénéficié de l'élargissement du corps électoral à la classe ouvrière, les catholiques ont également tiré parti de l'entrée de paysans dans le nombre des électeurs, outre qu'ils ont été les principaux bénéficiaires de l'attribution de voix supplémentaires aux pères de famille, propriétaires et titulaires de diplômes. Le passage à la représentation proportionnelle en 1899 n'a pas non plus mis fin à la domination catholique. Si bien qu'à la veille de la première guerre mondiale, et en dépit des réformes électorales successives, les catholiques avaient gouverné sans partage pendant trente ans.

Il fallut attendre, pour que la représentation proportionnelle fasse réellement ressentir ses effets sur le système partisan et sur la composition des exécutifs, qu'elle soit conjuguée au suffrage universel masculin pur et simple, ce qui advint après la première guerre. Les catholiques passèrent alors d'une majorité en voix et en sièges à un bon tiers de la représentation, tandis que les socialistes s'affirmaient comme la seconde force politique, avec un poids pratiquement identique. Le système partisan devenait dès lors tripartite, mais le poids nettement inférieur du parti libéral donnait à ce système l'image d'un bipartisme imparfait, où la polarisation entre la droite catholique et la gauche socialiste était compensée par la présence d'un parti pivot au centre.

Tableau 4
Les gouvernements belges de 1831 à 1914 ⁷

<i>Début</i>	<i>Fin</i>	<i>Composition</i>	<i>Durée de la coalition en années (+/-)</i>	<i>Type d'alliance</i>
26 février 1831	28 mars 1831	Unioniste		
28 mars 1831	21 juillet 1831	-		
24 juillet 1831	20 octobre 1832	-	9	Unioniste
20 octobre 1832	4 août 1834	-		
4 août 1834	18 avril 1840	-		
18 avril 1840	13 avril 1841	Libéral	1	
13 avril 1841	30 juillet 1845	Unioniste	5	
30 juillet 1845	31 mars 1846	-		
31 mars 1846	12 août 1847	Catholique	1,5	Quasi unioniste
12 août 1847	31 octobre 1852	Libéral	5	
31 octobre 1852	30 mars 1855	Unioniste	5	
30 mars 1855	9 novembre 1857	-		
9 novembre 1857	2 juillet 1870	Libéral	12,5	
12 juillet 1870	7 décembre 1871	Catholique	8	
7 décembre 71	19 juin 78	-		
19 juin 1878	16 juin 1884	Libéral	6	
16 juin 1884	16 octobre 1884	Catholique	30	
26 octobre 1884	26 mars 1894	-		Alternance 1
26 mars 1894	25 février 1896	-		
25 février 1896	24 janvier 1899	-		
24 janvier 1899	5 août 1899	-		
5 août 1899	2 mai 1907	-		
2 mai 1907	9 janvier 1908	-		
9 janvier 1908	17 juin 1911	-		
17 juin 1911	1914	-		

Tableau 5
Effet de la suppression du vote plural. Comparaison des élections de 1912 et 1919

<i>Partis</i>	<i>% voix 1912</i>	<i>% sièges 1912</i>	<i>% voix 1919</i>	<i>% sièges 1919</i>
Catholiques	51	54,3	36,6	39,2
Socialistes	9,3	21	36,6	37,6
Libéraux	10,9	23,6	17,6	18,2
Cartel libéral-socialiste	27	-*		
Daensistes	0,7	1	0,3	-
Frontistes			3,4	2,6
Autres			4,6	2,1

* Les sièges du cartel libéral-socialiste sont répartis entre les deux groupes.

En transformant le système bipolaire en système tripolaire, la représentation proportionnelle et le suffrage universel devaient aussi modifier en profondeur les modes de constitution des exécutifs. Dès lors qu'aucun parti ne pouvait plus escompter une majorité, la Belgique entra dans l'ère des gouvernements de coalition.

B. Du gouvernement majoritaire au gouvernement de coalition (1914-1945)

Les circonstances facilitèrent ce changement de paradigme. C'est au lendemain de la déclaration de guerre de 1914 que les dirigeants politiques des trois partis décidèrent de constituer un gouvernement d'union nationale, en un réflexe que l'on peut qualifier de néo-unioniste par référence à la période fondatrice de l'Etat belge. A nouveau l'élite politique – en ce compris les socialistes qui faisaient figure d'opposants à l'Etat quelques années plus tôt et réalisèrent à cette occasion leur principal tournant réformiste ⁸ – choisit de taire ses divisions pour défendre l'indépendance nationale. Cette solution devait d'ailleurs être choisie à de nombreuses reprises au cours de la période troublée de l'entre-deux-guerres.

La logique générale de cette époque est simple : quand ils le peuvent, c'est-à-dire quand ils jouissent d'une majorité parlementaire, catholiques et libéraux gouvernent ensemble, laissant de côté le « nouveau » parti ⁹ ; quand en revanche ils n'atteignent pas la majorité à deux, ou dans les circonstances exceptionnelles des guerres et après-guerre, ils associent le parti ouvrier à la coalition. On trouve donc deux types de coalitions au cours de cette époque troublée : les alliances « conservatrices » laissant les socialistes dans l'opposition, d'une part, et les équipes néo-unionistes formées des trois grands partis, d'autre part, s'opposant aux partis communiste et d'extrême droite prospérant au temps de la crise économique et politique des années trente.

Cette oscillation ne se fait pas sans heurts. La formation des coalitions est, dans le climat de crise du parlementarisme, un exercice extrêmement difficile qui explique que les gouvernements soient fréquemment « tombés » au cours de cette période et que leur durée de vie ait été brève ¹⁰. A dater de ce moment, les partis politiques ont acquis un poids prépondérant dans le système politique belge : la nécessité de composer des coalitions et de leur assurer une majorité parlementaire stable a conféré aux dirigeants des appareils partisans un rôle majeur dans la vie politique qui ne s'est jamais démenti par la suite. C'est là un des effets secondaires du système électoral proportionnel : en rendant indispensable la formation de coalitions, il contraint à renforcer le contrôle des partis sur les élus. En d'autres termes, la force des partis apparaît rétrospectivement comme la condition *sine qua non* de la stabilité politique en régime proportionnel.

Tableau 6
Les gouvernements de 1914 à 1945

<i>Début</i>	<i>Fin</i>	<i>Composition</i>	<i>Durée de la coalition en années (+/-)</i>	<i>Type d'alliance</i>
1914	1918	C-L-S		
21 novembre 1918	17 novembre 1919	-		
2 décembre 1919	3 novembre 1920	-	7	Néo-unioniste
20 novembre 1920	20 novembre 1921			
16 décembre 1921	5 avril 1925	C-L	3,5	
13 mai 1925	22 mai 1925	C	-	
17 juin 1925	8 mai 1926	C-S	1	
20 mai 1926	21 novembre 1927	C-L-S	1,5	
22 novembre 1927	21 mars 1931	C-L	7,5	
5 juin 1931	18 octobre 1932	-		
22 octobre 1932	13 novembre 1934	-		
20 novembre 1934	19 septembre 1935	-		Oscillation
25 mars 1935	26 mai 1936	C-L-S	4	(conservateur/ néo-unioniste/ travailliste)
13 juin 1936	25 octobre 1937	-		
23 novembre 1937	13 mai 1938	-		
15 mai 1938	9 février 1939	-		
21 février 1939	27 février 1939	C-S	-	
18 avril 1939	3 septembre 1939	C-L	0,5	
septembre 1939	septembre 1944	C-L-S	5	
27 septembre 1944	7 février 1945	C-L-S-Com.	1	Néo-unioniste
12 février 1945	2 août 1945	-		

C. Vers la semi-alternance (1945-1999)

La période qui s'ouvre au lendemain de la seconde guerre mondiale est caractérisée par l'affirmation progressive d'un nouveau clivage gauche-droite. Tout au long du XIX^e siècle, quand la vie politique se limitait aux élites bourgeoises, l'opposition gauche-droite mettait face à face les catholiques conservateurs et les libéraux laïcs – en d'autres termes, le clivage dominant était celui que Stein Rokkan a qualifié de clivage confessionnel/laïc. La formation du parti ouvrier à la fin du XIX^e siècle modifie cette structuration : la gauche se caractérise essentiellement depuis lors par la défense des travailleurs contre les privilèges des propriétaires bourgeois – dans les termes de Rokkan, on dira que le clivage travailleurs/possédants est activé. Mais alors que dans d'autres pays européens, en France en particulier, les deux clivages se recouvrent, ils continuent en Belgique de se superposer.

Après la seconde guerre, la vie politique de la Belgique est caractérisée par une oscillation entre les polarisations gauche-droite aux sens ancien et nouveau du terme. Par moments, on observe la formation de coalitions laïques laissant les catholiques dans l'opposition, répétant les cycles d'alternance du XIX^e siècle – c'est le cas au

moment de l'affaire royale dans l'immédiat après-guerre et à l'époque de la guerre scolaire des années cinquante. Au cours des autres périodes, on observe une alternance de coalitions de centre-gauche et de centre-droit autour des enjeux socio-économiques.

L'alternance est différente selon que le premier ou le second clivage domine. Quand l'opposition entre laïcs et catholiques est déterminante, on assiste à une alternance complète ; quand en revanche l'opposition se fait sur la base de critères socio-économiques, elle n'est que partielle. Cela s'explique par la position singulière du parti catholique – devenu parti social chrétien en 1945. Dès que sont abordées les questions éthiques et confessionnelles, ce parti incarne la « droite » au sens ancien du terme, contre la « gauche » socialiste et libérale. Mais dans les conflits socio-économiques, ce parti doté d'une forte assise ouvrière et paysanne figure au centre de l'espace idéologique – ce qui est confirmé par le virage à droite du parti libéral dans les années soixante. Tantôt le parti social chrétien sera, seul, la majorité ou l'opposition de droite. Tantôt il sera le centre idéologique, et le pivot des coalitions. Quand le clivage possédant/travailleur est dominant, on assiste dès lors à une semi-alternance, passant du centre gauche « travailliste » (catholiques et socialistes) à opposition libérale au centre-droit conservateur (catholiques et libéraux) à opposition socialiste.

Tableau 7
Composition des gouvernements entre 1945 et 1972

<i>Début</i>	<i>Fin</i>	<i>Composition</i>	<i>Durée en années (+/-)</i>	<i>Type de gouvernement</i>
2 août 1945	9 janvier 1946	s-L.-Com.- UDB	0,5	Alternance I
13 mars 1946	19 mars 1946	s	-	
31 mars 1946	10 juillet 1946	s-L.-Com.	1	
3 août 1946	12 mars 1947	-	-	
20 mars 1947	27 juin 1949	s-C (travailliste)	2	Semi-alternance II
11 septembre 1949	6 juin 1950	C-L (conservateur)	1	
8 juin 1950	11 août 1950	Catholique	4	Alternance I
16 août 1950	9 janvier 1952	-		
15 janvier 1952	12 avril 1954	-		
22 avril 1954	2 juin 1958	s-L (laïc)		
6 novembre 1958	27 mars 1961	C-L	2,5	Semi-alternance II
25 avril 1961	24 mai 1965	C-S	5	
28 juillet 1965	11 février 1966	-		
19 mars 1966	7 février 1968	C-L	2	
17 juin 1968	8 novembre 1971	C-S	4,5	
21 janvier 1972	22 novembre 1972	-		

A partir de la fin des années cinquante, la semi-alternance sur le clivage possédants/travailleurs devient la règle en Belgique. Le conflit entre catholiques et laïcs est neutralisé par l'adoption de pactes qui démantèlent les services publics de l'éducation et de la santé entre ces deux « piliers », permettant à chacun de gérer « son » milieu sans interférence de l'autre ¹¹. Les années soixante-dix sont marquées par les conflits « communautaires » animés par les partis régionalistes, qui engendrent une nouvelle décennie de coalitions hétéroclites et d'instabilité gouvernementale. Mais dès le début des années quatre-vingt on retrouve le cycle stable de semi-alternance entre gouvernements de centre-gauche et de centre-droit – laquelle se fait d'ailleurs au profit des équipes « travaillistes » qui gouvernent douze ans, pour six aux coalitions conservatrices au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Tableau 8
Composition des gouvernements de 1973 à 1999

<i>Début</i>	<i>Fin</i>	<i>Composition</i>	<i>Durée (+/-)</i>	<i>Type de gouvernement</i>
26 janvier 1973	19 janvier 1974	S-C-L	1	Oscillation (néo- unioniste/semi- alternance/ communautaire)
25 avril 1974	18 avril 1977	C-L-RW	3	
3 juin 1977	13 octobre 1978	C-S-FDF-VU	1,5	
3 avril 1979	24 janvier 1980	C-S-FDF	0,5	
(24 janvier 1980)	(2 avril 1980)	C-S	0,5	
18 mai 1980	7 octobre 1980	C-S-L	1	
22 octobre 1980	1 ^{er} avril 1981	C-S	1	Semi- alternance II
6 avril 1981	21 janvier 1981	-		
17 décembre 1981	14 octobre 1985	C-L	6	
28 novembre 1985	19 octobre 1987	-		
8 mai 1988	18 octobre 1991	C-S-(VU)	11	
7 mars 1992	17 février 1995	-		
23 juin 1995	juin 1999	-		
juillet 1999	-	C-L-E		

4. Quelques leçons d'un siècle de gouvernement proportionnel

De tout temps la société belge a été traversée par des clivages multiples. Les oppositions entre le Nord et le Sud, entre catholiques et laïcs, entre la gauche et la droite ne se sont jamais recouvertes, en sorte que la nation belge est découpée selon des lignes qui se superposent et comporte de nombreux segments ¹², au contraire des sociétés majoritaires où coexistent un « peuple de gauche » et un « peuple de droite » géographiquement et historiquement stables. Le passage à la représentation proportionnelle, il y a un siècle, témoignait de la prise de conscience par les élites

politiques de l'époque de cette situation singulière. C'est bien pour éviter que la politique tourne à l'affrontement dur entre une Flandre essentiellement catholique et conservatrice et un Sud majoritairement laïc et de gauche, que les dirigeants politiques choisirent un mode de scrutin qui dissimulait ces grands traits derrière une représentation politique plus complexe.

Dans la longue durée, ce choix a permis de gérer paisiblement la multiplicité des clivages. D'abord parce que la proportionnelle a facilité le glissement d'un clivage à l'autre : quand les vieilles querelles entre catholiques et laïcs se réveillent, le système rend possible une alternance gauche-droite à l'ancienne ; quand les enjeux socio-économiques dominent, une semi-alternance au centre fait se succéder les coalitions travaillistes et conservatrices. Le scrutin proportionnel contribue ainsi à adapter les coalitions gouvernementales aux évolutions sociales sans pour cela changer le système partisan ou le régime.

L'importance de la division confessionnelle a, en outre, réduit l'amplitude des alternances, contribuant également à la stabilisation politique. Parce que la plupart des catholiques ont fait prévaloir, dans leur vote, leur appartenance confessionnelle contre leur identité de classe, le parti social chrétien figure au centre de l'échiquier politique et est le partenaire indispensable des socialistes ou des libéraux depuis quarante ans. La Belgique n'a pas connu, dès lors, les revirements complets qui ont marqué les sociétés majoritaires comme la France ou la Grande-Bretagne – où les mêmes entreprises étaient fréquemment nationalisées puis privatisées et re-nationalisées par les gouvernements successifs, pour ne prendre qu'un exemple. En limitant l'alternance, la proportionnelle favorise aussi la stabilité politique.

Si ce mode de scrutin n'a pas entraîné un éparpillement de la représentation politique – qui eût pu livrer la Belgique aux jeux incertains des régimes d'assemblée telle la 4^e République ou l'Italie giolittienne – c'est, enfin, parce que les dirigeants politiques ont toujours eu la volonté de préserver le système. Leur attitude lors de guerres ou de crises économiques et politiques graves en témoigne : le réflexe néo-unioniste que l'on a vu jouer dans toutes les phases de déstabilisation est le signe le plus manifeste de l'aptitude des élites belges à faire prévaloir la survie d'un système dont ils tirent profit contre leurs intérêts de court terme.

Le cas belge illustre, en somme, la thèse développée par maints auteurs de la correspondance entre la culture politique d'une nation et son mode de scrutin¹³. C'est parce que la société belge était consciente de sa complexité qu'elle a fait le choix d'un mode de scrutin proportionnel qui a, en retour, consolidé sa structure complexe.

Au fil du temps, le système proportionnel est devenu un élément essentiel de la culture politique belge. Il ne s'agit pas d'un élément isolé du système politique, mais d'une technique électorale qui est intimement liée à ses structures les plus profondes et les plus solides. La proportionnelle a favorisé la pluralisation de l'espace idéologique en Belgique, de la même manière que la loi majoritaire a consolidé le clivage majeur de la nation française. Dès lors que les trois grands partis ont pu préserver une représentation politique, et partant un accès au pouvoir, ils ont pu construire autour d'eux ces fameux piliers de la société politique belge. Dès lors qu'aucun d'eux n'a pu réunir seul une majorité parlementaire, ils ont été contraints

aux coalitions et à l'esprit de compromis qu'elles impliquent. La complexité sociale, le cloisonnement des « mondes » confessionnels ou régionaux, le réformisme prudent, le dédain pour la chose publique... sont des traits anciens de la culture politique belge ¹⁴, qui ont été entretenus et nourris par le système proportionnel. Si l'on peut parler de « gouvernement proportionnel » en Belgique, c'est que l'esprit de division et de compromis entre les segments est, bien plus qu'une technique électorale, une dimension essentielle de l'identité politique ¹⁵.

5. Quel avenir pour le gouvernement proportionnel ?

Les anniversaires sont souvent des caps difficiles. C'est précisément au moment où l'on aurait pu fêter son centenaire que la représentation proportionnelle s'est trouvée au centre de procès sévères. La campagne électorale du printemps 1999 a été rythmée par de nombreux débats sur le mode de scrutin, certains dirigeants politiques francophones prenant ouvertement parti pour le retour à la majoritaire ¹⁶. Deux reproches principaux étaient adressés au mode de scrutin centenaire. D'abord on lui reprochait de favoriser la fragmentation électorale, et de rendre de plus en plus difficile la constitution de coalitions gouvernementales. On dénonçait ensuite un système qui lésait l'électeur. Comme le reconnaissait le président du parti socialiste Josse Van Eynde au début des années soixante-dix, la proportionnelle est, en fait sinon en droit, un mode de scrutin à deux tours : au cours du premier, les électeurs distribuent les cartes entre les partis ; le second est réservé aux dirigeants des appareils partisans, qui confectionnent les coalitions sur la base de l'arithmétique électorale, sans plus consulter l'électeur. Il est sans doute curieux que des présidents de parti, ceux-là mêmes qui font ces coalitions et refusent d'annoncer les coalitions préélectorales, dénoncent ce vice bien connu de la proportionnelle. Mais cela montre que les revendications démocratiques qui sont dans l'air du temps depuis une dizaine d'années, en Belgique sans doute plus qu'ailleurs, s'accommodent de plus en plus difficilement d'un mode de scrutin intrinsèquement partocratique.

La formation du dernier gouvernement belge, en juillet 1999, a révélé à la fois l'épuisement et l'actualité de la logique proportionnelle. Les urnes ont donné une quasi-majorité à l'alliance libérale-socialiste qui avait annoncé sans vraiment le dire sa volonté de former une coalition. Mais elles ont aussi révélé une nette percée des partis verts. A tous les échelons du pays – sauf à la région bruxelloise – se sont alors mis en place des gouvernements libéraux-socialistes-verts, qui ne laissent dans l'opposition que les catholiques et les mouvements régionalistes et d'extrême droite. En un sens cela montre la difficulté de concilier la proportionnelle et les vœux de l'électeur : si l'on estime, comme l'ont affirmé les partis de la coalition, qu'il faut associer à la fois les partis qui progressent nettement et ceux qui, tout en perdant des voix, conservent un poids essentiel, l'opposition peut virtuellement disparaître. La logique proportionnelle risque, en d'autres termes, de conduire à une forme de gouvernement directorial où la quasi-totalité des partis sont en permanence associés au pouvoir. Mais cette situation correspond aussi aux évolutions récentes de la société belge. Tous les indices – enquêtes d'opinion, résultats électoraux, mouvements sociaux et manifestations – indiquent une volonté de « changement » des citoyens belges. Reléguer dans l'opposition les sociaux chrétiens, qui ont été de

tous les gouvernements depuis 1958 et n'en ont été absents que durant cinq ans depuis 1884, était une manière de réaliser une alternance politique. Associer les écologistes aux gouvernements, quand leurs scores électoraux couronnent quinze ans de progression, témoignait aussi d'une volonté de renouvellement. En ce sens, cette coalition inédite est une preuve supplémentaire de la faculté qu'offre la proportionnelle de tenir compte des évolutions sociales sans bouleverser le système partisan ou le régime politique.

La souplesse de ce système laisse ouverts bien des possibles. On peut parfaitement concevoir l'expérience de ce gouvernement inédit comme une parenthèse, qui ramènerait ensuite à la logique de semi-alternance qui a été la règle au cours des vingt dernières années. On peut tout autant imaginer, certains politiques ne se privent pas de le faire publiquement, que les sociaux chrétiens souffrent de se trouver relégués dans l'opposition jusqu'à se réduire à peau de chagrin, en sorte que la Belgique réinvente une forme de bipolarisation entre une droite libérale – et un appoint chrétien conservateur – et une gauche socialiste et écologiste. C'est d'ailleurs dans cette hypothèse que des politiques envisagent de modifier la loi électorale pour consolider par le système électoral la bipolarisation éventuellement acquise au plan partisan. Enfin il est tout à fait possible que la proportionnelle continue, dans les années à venir, à ouvrir le jeu des coalitions. Il est théoriquement envisageable que se composent dans l'avenir des coalitions asymétriques au plan fédéral, comportant par exemple des chrétiens et libéraux flamands et des socialistes et écologistes francophones. Une telle évolution traduirait au plan gouvernemental la complexification politique qui s'accomplit depuis une quinzaine d'années.

Dans tous ces cas de figure, à l'exception de l'hypothèse de la bipolarisation, demeure un problème de lisibilité politique et de choix démocratique. Plus les coalitions s'assouplissent et se multiplient, plus il devient difficile aux citoyens de comprendre le jeu politique et d'infléchir par leur vote la formation des gouvernements. Si la perspective d'une simplification de l'offre électorale, à travers la bipolarisation gauche-droite¹⁷, reste improbable, il faudra trouver d'autres moyens de répondre aux aspirations démocratiques de la société belge. Il y a donc de fortes chances que l'on reparle dans les années à venir des thèmes anciens du développement des formes directes de participation politique, et de la démocratisation du fonctionnement interne des partis politiques¹⁸.

Notes

¹ Maurice DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris, Albin Michel, 1988.

² Voir Andrew MACLAREN CARSTAIRS, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, 1980, pp. 49-59 et Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998, pp. 113-115.

³ John Stuart. MILL, *Considerations on representative government, in On liberty and other essays*, édition établie par John GRAY, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 302.

⁴ Plus les circonscriptions sont étroites et moins le système est proportionnel, ce qui avantage nettement les plus grands partis. Sur ces questions voir notamment Arend LUPHART (éd.), *Electoral systems and Party systems*, Oxford, Clarendon Press, 1994 et Pierre MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, deuxième édition, 1997.

⁵ Et qui fut entendue en 1919 quand fut adoptée la technique de l'apparement provincial qui corrige ces distorsions en attribuant un certain nombre de sièges à l'échelle de la province. Voir sur le détail des révisions successives, Wilfried DEWACHTER, « Les modes de scrutin en Belgique pour l'élection des assemblées parlementaires », in Jacques CADART (éd.), *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale*, Paris, PUF, 1983, pp. 89-108 et G. VAN DEN BERGHE, « Belgium », in Geoffrey HAND, Jacques GEORGEL, Christoph SASSE (éd.), *European Electoral Systems Handbook*, Londres, Butterworths, 1979, pp. 1-28.

⁶ Pour une synthèse de cette histoire politico-institutionnelle, je me permets de renvoyer à mon article : « Le régime parlementaire, de l'orléanisme au fédéralisme », in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique, Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999, pp. 71-112.

⁷ La troisième colonne ne tient pas compte des changements de nom des partis, pour mettre en évidence les continuités. La quatrième colonne totalise la durée de coalitions du même type, sans tenir compte des successions de cabinets dues aux crises politiques ponctuelles, afin de souligner les tendances structurelles. Il ne s'agit donc pas de la durée des gouvernements mais des types de coalition. Ces remarques valent également pour les tableaux suivants.

⁸ Je me permets là aussi de renvoyer à mon article « Qu'est-ce que le réformisme ? », in Pascal DELWIT, Hugues LEPAIGE (éd.), *Les socialistes et le pouvoir*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 25-56.

⁹ A l'exception de la brève expérience « travailliste » du gouvernement socialiste-catholique de 1925-1926.

¹⁰ Sur cette période, voir l'étude très détaillée de Carl-Henrik HOJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Bruxelles, CRISP, 1969.

¹¹ Voir Daniel-Louis SEILER, « Un Etat entre implosion et implosion : consociativité, partitocratie et lotissement dans la sphère publique en Belgique », in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *op. cit.*, pp. 15-51.

¹² C'est la thèse classique de François PERIN, Jean MEYNAUD, Jean LADRIÈRE (éd.), *La décision politique en Belgique*, Paris, Armand Colin, 1963 et Arend LUPHART, *Democracy in Plural Societies : a comparative exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977. Pour l'application de ces cadres analytiques à l'ensemble de l'histoire politique de la Belgique, voir Xavier MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, troisième édition, 1996. Pour l'étude de l'impact de cette situation sur le système partisan voir Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, deuxième édition, 1997.

¹³ Voir notamment Georges LAVAU, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, Armand Colin, 1953 et Arend LUPHART (éd.), *Electoral systems and Party systems, op. cit.*

¹⁴ Sur ce thème peu étudié des racines de la culture politique belge voir les remarques éclairantes de André MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Bruxelles, Institut belge de sciences politiques, 1974.

¹⁵ Voir notamment Arend LUPHART (éd.), *Coexistence and conflict in Belgium*, Berkeley, Institute of International Studies, 1981 et Daniel-Louis SEILER, « Un système consociatif exemplaire : la Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 1997, 4/3, pp. 601-624.

¹⁶ Voir les positions des présidents des partis socialiste et libéral francophones dans Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les présidents de parti répondent*, Bruxelles, Labor, 1998.

¹⁷ Cette perspective ne suppose pas forcément le retour au système électoral majoritaire. Les partis peuvent très bien décider, lors des campagnes électorales, d'annoncer les coalitions qu'ils envisagent de former si les électeurs leur donnent une majorité. Les sociaux chrétiens et les socialistes

l'ont fait de manière implicite en 1995 en se disant prêts à reconduire la coalition précédente, et les socialistes et libéraux ont laissé courir la rumeur d'une alliance pré-électorale en 1999. L'annonce claire de ces négociations inter-partisanes clarifierait considérablement le jeu électoral.

¹⁸ Sur ces questions, voir Wilfried DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, deuxième édition, 1995.

Vers un changement du mode de scrutin en Belgique ?

Pascal DELWIT

L'idée de modifier le mode de scrutin en Belgique ou de réviser certains éléments qui le caractérisent n'est pas nouvelle. A la fin des années soixante, par exemple, un débat court et relativement discret avait vu le jour dans le cadre de réflexions et de tentatives de recomposition du paysage politique articulées autour du clivage gauche-droite ¹.

De même, durant les années quatre-vingt, certains responsables politiques avaient-ils prudemment évoqué cette hypothèse s'appuyant notamment sur les propositions du politologue de la Katholieke Universiteit Leuven, Wilfried Dewachter, qui préconisait entre autres l'élection directe des exécutifs ².

Le débat en cours depuis cinq ans est d'une autre nature. En effet, jamais depuis l'introduction du mode de scrutin proportionnel en 1899, l'hypothèse d'un changement du mode de scrutin n'a été autant médiatisée parmi les élites politiques et au sein de plusieurs segments de la société. Par ailleurs, cette question revient avec récurrence à la une de l'actualité politique depuis maintenant plusieurs années. Autant dire qu'il ne s'agit pas ou plus d'un pur débat académique et que l'éventualité d'une modification substantielle du mode de scrutin est désormais réelle.

Dans cette contribution, nous évoquerons brièvement les raisons qui sont à l'origine de ces réflexions nouvelles, les pistes proposées et les prises de position à cet égard. Notre objectif n'est pas d'en faire une analyse fouillée mais bien plutôt de planter le décor pour, dans un deuxième temps, réfléchir à l'impact éventuel d'un changement de mode de scrutin en Belgique.

1. Une question à l'agenda politique

Des propositions de modification institutionnelle en matière électorale sont donc à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Comment comprendre cette situation politique nouvelle par rapport au système électoral ? Les éléments de réponse sont nombreux. Trois facteurs me semblent néanmoins prégnants.

A. *Une situation politique et parlementaire nouvelle*

Il y a cinquante ans, quarante ans et même trente ans encore, le paysage politique de la Belgique était relativement simple. Deux familles politiques dominaient largement l'échiquier politique : les démocrates chrétiens du psc-cvp et les socialistes du PSB-BSP. Ensemble ils totalisaient entre 70 et 85 % des suffrages et des sièges ³. Le psc-cvp était quasiment systématiquement au pouvoir, tantôt avec les libéraux, tantôt avec les socialistes. Très dominant au nord du pays, il y conquerrait plus de la moitié des suffrages. Face à lui, le parti socialiste assurait sa puissance dans le sud du pays, en Wallonie. Il y captait régulièrement plus de 40 % des suffrages. Jean Blondel avait ainsi classé le système belge de partis dans les systèmes à « deux partis et demi » ⁴, même si le scrutin de 1965 avait ébranlé ses conclusions. Ce paysage « simple » se complexifie singulièrement de la moitié des années soixante à nos jours ⁵. Cela, sous l'effet de plusieurs évolutions.

1. *La scission des familles politiques*

Les années soixante sont celles de la polarisation sur le clivage linguistique. Cette polarisation conduira à l'implosion des familles politiques traditionnelles en deux formations distinctes : une en Communauté flamande et une en Communauté française, mettant de la sorte plus en évidence un rapport de forces politiques différencié au nord, au centre et au sud du pays. Par ailleurs, la fédéralisation progressive du pays – communautarisation et régionalisation – contribuera à compliquer le « système » : la construction des majorités nationales puis fédérales à la lumière des majorités en Flandre, en Wallonie, en région bruxelloise et en Communauté française l'atteste.

2. *De nouveaux acteurs*

Depuis la fin des années soixante, la Belgique a vu l'émergence d'acteurs politiques nouveaux et consistants. Ainsi, la décennie soixante-dix a été marquée par le poids de nouvelles formations régionalistes – Volksunie, Front démocratique des francophones (FDF) et Rassemblement wallon (rw) – poids qui a décliné par la suite. Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont vu le développement de partis verts – Ecolo et Agalev – et de partis d'extrême droite – le Vlaams Blok (vb) et le Front national (FN), qui ont pris une place marquante dans le spectre politique belge ⁶.

3. *Le déclin des démocrates chrétiens et des socialistes*

Concomitamment à ces deux processus, les deux familles politiques autour desquelles s'articulait la vie politique belge subissent depuis trente-cinq ans un étiolement électoral notable. Dans le chef des démocrates chrétiens, on peut évoquer un déclin structurel. En ce qui concerne les socialistes, la courbe électorale et de l'influence politique est plus soumise à des aléas conjoncturels.

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, socialistes et sociaux chrétiens rassemblent moins de 40 % de l'électorat. Cette perte d'influence a profité aux nouveaux venus dans l'espace politique et à la famille libérale. Cette dernière a conquis lors du scrutin du 13 juin 1999 la première place, pour la première fois depuis

l'instauration du suffrage universel. Il n'y a plus aujourd'hui de partis ou de familles dominants en Belgique, dans les communautés ou dans les régions. La confection du gouvernement fédéral et des exécutifs régionaux s'en trouve à la fois plus ouverte et plus difficile. Au gouvernement fédéral, cela nécessite au moins deux familles politiques et quatre partis ⁷.

D'aucuns considèrent que cette évolution pose problème et qu'une modification de nature institutionnelle – changer le mode de scrutin – pourrait non seulement la stopper mais l'inverser dans le sens d'une simplification et d'une lisibilité accrues.

B. La « crise citoyenne »

Il n'est nul besoin de s'étendre dans ce paragraphe sur le traumatisme qu'a connu la société belge ces dernières années. Ebranlée par l'incurie de certains services de l'Etat, secouée par deux importants procès relatifs à des financements occultes de partis politiques, traumatisée par le douloureux assainissement des finances publiques, la société belge a exprimé de manière spectaculaire – la manifestation du 20 octobre 1996 – un mal-être et une défiance inédite dans les institutions du pays.

Il faut comprendre un certain nombre de propositions de nature institutionnelle dans ce contexte. La plupart sont labellisées « nouvelle influence du citoyen », « rapprochement du politique avec le citoyen », « nouvelle culture politique », etc. Certaines mesures ont déjà vu le jour à la suite des assises pour la démocratie. Des modifications du système électoral s'inscriraient dans cette perspective.

Dans le programme gouvernemental du nouvel exécutif, cette dimension est particulièrement soulignée. Présentant le contrat de législature devant la Chambre en juillet 1999, le nouveau Premier ministre Guy Verhofstadt mettait en exergue cet élément :

« L'amélioration du caractère démocratique du processus de décision est la deuxième priorité d'une administration efficace. Les citoyens doivent être au centre du processus décisionnel. Pour renforcer leur emprise sur la politique, le gouvernement invite le parlement à installer en son sein une commission spéciale. Cette commission débattera d'une modernisation profonde du système électoral, de la taille des circonscriptions électorales et de nouvelles formes de participation. Le gouvernement lui-même déposera un projet qui réduira le poids du vote en case de tête et supprimera le système des suppléants. Le citoyen pourra ainsi, mieux qu'aujourd'hui, déterminer qui le représentera au parlement. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement et les partis de la majorité s'engagent à tenir compte du résultat des consultations populaires et à moderniser le droit de pétition. Tout conflit d'intérêt doit par ailleurs être exclu lors de l'exercice d'un mandat politique. L'idée est que le parlement crée une commission de déontologie, commission qui élaborera une jurisprudence en vue de garantir l'indépendance du parlement à l'égard des intérêts particuliers et des *lobbies* » ⁸.

C. Recomposer le paysage politique

On a rarement vu dans l'histoire politique et électorale européenne des débats sur le système électoral qui n'aient pas pour enjeu une recomposition du paysage politique. Puisque aussi bien, les responsables et les partis politiques qui entretiennent la discussion sont à la fois juges et parties. Et somme toute, il faut comprendre les

positions des uns et des autres à la lumière de leurs espoirs dans l'hypothèse du *statu quo* ou en situation de modification du mode de scrutin. Compte tenu des évolutions du paysage politique, rapidement esquissées, certains veulent sauver la mise, d'autres veulent la forcer. Le débat se situe aussi et peut-être surtout à ce niveau.

Les propositions avancées sont diverses : introduction de consultations populaires ou de référendums aux niveaux régional et fédéral, élection directe des exécutifs, modification des circonscriptions, ... Dans cette première partie, nous n'appréhenderons que les deux dimensions qui dominent le plus l'agenda politique et, aujourd'hui, parlementaire. En effet, une commission pour le renouveau politique a été mise sur pied suite à l'accord gouvernemental de juillet 1999. Il s'agit d'une action sur l'effet dévolutif de la case de tête et de l'introduction d'un mode de scrutin uninominal à deux tours ou d'un mode de scrutin mixte.

2. La suppression ou la pondération de l'effet dévolutif de la case de tête ?

Dans le scrutin de liste belge, les électeurs ont deux grandes possibilités de vote valable. Ils peuvent voter en case de tête, en d'autres termes voter pour un parti en acceptant la liste dans l'ordre de présentation. Ou ils ont l'opportunité de voter pour une des personnalités d'une liste : ils émettent de la sorte un vote de préférence. Dans la présentation des résultats pour la dévolution des sièges d'un parti, on a donc le nombre de suffrages que recueille le parti, le total des votes en case de tête et ensuite les voix de préférence. Pour répartir les sièges au sein de la liste, on procède par ordre chronologique de présentation des candidats en examinant leurs voix de préférence éventuellement complétées par des voix « cases de tête » pour atteindre le coefficient électoral. C'est la dimension dévulsive des votes « case de tête ». L'ordre de la liste est donc fondamental.

L'effet dévolutif de la case de tête est mis en cause depuis plusieurs années par les libéraux du nord et du sud du pays. Leur argumentation tient en une mise en cause du poids jugé trop important des partis politiques dans la composition des assemblées, dès lors qu'ils sont gestionnaires de la confection des listes électorales. Par ailleurs, occasionnellement, ils associent la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête à la féminisation des assemblées ; les femmes recueilleraient plus de voix de préférence que les hommes. Sans avoir jamais produit une étude étayant cette affirmation, cette idée est aujourd'hui régulièrement reprise d'évidence par certains journalistes ⁹ ou leaders d'opinion. Jusqu'au 13 juin 1999, les libéraux étaient dans l'opposition et insistaient régulièrement sur l'importance de cette réforme. En 1997, le président des libéraux francophones, l'actuel Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, Louis Michel allait jusqu'à proposer de lier la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête à l'adoption du droit de vote pour tous les étrangers aux élections communales : « Il me faut au moins la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête pour que je puisse rejoindre la majorité des deux tiers. Isoler le problème du droit de vote des étrangers, ce serait courir le risque de la « repassionnaliser » » ¹⁰. Certaines personnalités scientifiques partagent cette position. Le professeur d'histoire aux facultés universitaires Notre-Dame de la paix, Paul Wynants, se joint aux partisans de la suppression de l'effet dévolutif pour « rendre les parlementaires plus indépendants de leur parti » ¹¹.

Plusieurs propositions de loi avaient été préparées à cet effet durant la législature 1995-1999. En mars 1997, Guy Verhofstadt et Hugo Coveliers, tous deux membres du parti libéral flamand (VLD), de même que Bert Anciaux et Jan Loones de la Volksunie avaient déposé deux propositions de loi introduisant cette réforme pour les élections communales et provinciales, d'une part, pour les élections des Parlements wallon et flamand, d'autre part. Quelques semaines plus tard, Louis Michel et Didier Reynders, membres du parti libéral francophone (PRL) faisaient de même pour les élections législatives et provinciales ¹².

Dans la négociation de juin-juillet 1999 pour la confection de l'exécutif fédéral, les libéraux ont particulièrement insisté pour obtenir une pondération de l'effet dévolutif de la case de tête dans la déclaration gouvernementale. Mais Guy Verhofstadt espère aller plus loin que cet accord de gouvernement. Dans un entretien de janvier 2000, il affirmait : « Et je ne parle pas de la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Cela figure dans la déclaration gouvernementale » ¹³.

Dans ce positionnement, les libéraux sont soutenus par les sociaux chrétiens francophones. Les ancien et actuel présidents du parti social chrétien – Philippe Maystadt ¹⁴ et Joëlle Milquet ¹⁵ – se sont clairement prononcés pour la suppression de l'aspect dévolutif de la case de tête. Au demeurant, Joëlle Milquet et Charles-Ferdinand Nothomb avaient aussi, de concert, déposé une proposition de loi pour la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête aux élections législatives ¹⁶. Le programme social chrétien pour les élections de juin 1999 était sans ambiguïté à cet égard ¹⁷.

Les origines de ce positionnement libéral et social chrétien sont différentes. Toutefois, elles renvoient selon nous essentiellement à l'individualisme doctrinal et pratique beaucoup plus profond de ces formations et/ou à une forme de méfiance et de retrait à l'égard de la structure « parti politique » ; positionnement qui est généralement aux sources du soutien qu'apportent certaines personnalités scientifiques à la proposition de suppression de l'effet dévolutif de la case de tête ¹⁸.

A *contrario*, cela permet aussi de saisir l'approche plus nuancée, plus réservée sinon opposée des socialistes et des écologistes. ps et sp se sont peu exprimés sur la question. En 1997, le chef de groupe socialiste francophone à la Chambre, Claude Eerdekens, réfutait en tout état de cause la perspective de la suppression de la case de tête et de l'évitement total de l'effet dévolutif : « Ne plus pouvoir voter pour une liste, ce serait une prime aux sortants. Or, les partis peuvent mettre des nouveaux à la place des faiseurs de voix. Et supprimer l'effet dévolutif, c'est risquer des tensions exacerbées entre les candidats avec le danger de les exposer à des folies, pris dans cet engrenage de compétition » ¹⁹.

Dans les rangs écologistes, le refus est plus net encore. Alors Secrétaire fédérale du parti, Isabelle Durant, actuelle Vice-première ministre, s'était clairement prononcée contre la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête : « Non, parce que le travail qu'opère un parti pour déterminer la place de ses candidats est intéressant et doit être respecté. Supprimer l'effet dévolutif, c'est prendre le risque de médiatiser les listes, de forcer la compétition entre tous les candidats, de les départager à coup de notoriétés acquises de n'importe quelle manière » ²⁰.

Soulignons toutefois que le propos de certains écologistes prête parfois à confusion. La députée fédérale Marie-Thérèse Coenen refuse la suppression de l'effet dévolutif en préconisant de distribuer les sièges... au nombre de voix de préférence en alternant femmes-hommes : « Dangereux (la suppression de l'effet dévolutif, PD), on menace le programme commun, on risque que le plus médiatique gagne, pas le plus compétent. Nous proposons mieux : celui qui a le plus de voix est élu. Mais le deuxième élu doit être du sexe opposé qui a eu le plus de voix, et ainsi de suite. Alors, on a la parité dans le respect du vote citoyen. La véritable alternance est là. Qui débouche sur la véritable parité politique » ²¹.

3. Un nouveau système électoral

Dans les années quatre-vingt-dix, l'une des premières évocations du besoin de modifier le système électoral vient du Premier ministre Jean-Luc Dehaene (CVP). A la suite des élections communales de septembre 1994, il préconise une refonte du système électoral. Cette hypothèse sera vite mise sous l'éteignoir par celui qui est alors son président de parti et qui deviendra dans la législature 1995-1999 Vice-premier ministre, Herman Van Rompuy. Ce dernier ne voit nullement l'utilité et les motifs pour un changement du mode de scrutin ²².

C'est une nouvelle fois les libéraux du nord et du sud du pays qui médiatiseront le dossier. A la fin de 1994, feu Jean Gol, alors président du parti réformateur libéral, introduit une demande de révision de l'article 62 de la Constitution ²³ dans le but d'instaurer un système de scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives ²⁴. La volonté des libéraux de démembrer la proportionnelle ne se démentira pas par la suite. En 1996, Louis Michel et Herman De Croo, respectivement présidents des libéraux francophones et flamands, signent de concert une contribution dans laquelle ils spécifient : « Autre réforme fondamentale, celle du système électoral proportionnel dans lequel le gouvernement est toujours composé d'une coalition de partis avec les transactions, concessions et amalgames que cela sous-tend. Le système majoritaire dans lequel le parti ayant mérité la confiance de l'électeur gère le pas, permet au contraire de mener une politique décidée, volontariste dont le succès ou l'échec sera sanctionné, en pleine connaissance de cause, par l'électeur » ²⁵.

Les arguments implicites ou explicites pour cette modification sont de trois ordres.

1. Pour les libéraux, il s'agissait d'abord d'une tentative de ne plus être confronté à une aussi longue période d'opposition – 1988-1999. Selon une vision simpliste et mécaniste de la contrainte institutionnelle induite par le système électoral, un mode de scrutin majoritaire favoriserait inmanquablement des alternances dans lesquelles ils seraient engagés.
2. Laisser aux citoyens la possibilité de plébisciter son gouvernement et pas simplement celui de désigner ses représentants. « Ce système (proportionnel, PD) ne donne d'ailleurs plus au citoyen son pouvoir de libre choix, raison pour laquelle je plaide pour un scrutin majoritaire à deux tours » ²⁶, affirme le président des libéraux francophones entre 1995 et 1999.
3. Tendre à une recomposition du paysage politique autour d'une dualité gauche-droite. Dans ce dessein, les libéraux espèrent voir implorer les sociaux chrétiens,

tenaillés entre une aile gauche et droite. Le pari est d'autant plus tentant que les sociaux chrétiens sont alors au plus mal dans les sondages en Communauté française et dans une situation à peine plus brillante en région flamande ²⁷. Ce sera d'ailleurs l'objet de la constitution du Mouvement des citoyens pour le changement (MCC) établi par le président du parti social chrétien entre 1980 et 1996, Gérard Deprez, et qui s'est fédéré au PRL et au FDF ; il préconise aussi la mise sur pied d'un scrutin de type majoritaire : « Cela me fait songer à un des grands débats de l'avenir sur le système électoral. Doit-il permettre aux citoyens de choisir leur gouvernement ou, au contraire, a-t-il pour objectif de permettre à certains appareils de garder leur pouvoir ? » ²⁸. Gérard Deprez voyait aussi comme vertu à ce système majoritaire l'élimination de la représentation d'extrême droite dans les assemblées parlementaires : « Deuxième changement : modifier le système électoral, du système proportionnel au scrutin majoritaire. Résultat : après la deuxième élection, il n'y aura pratiquement plus d'élus d'extrême droite au Parlement flamand, ni au Parlement fédéral ! » ²⁹. Dans son programme pour les élections législatives du 13 juin 1999, la fédération PRL-FDF-MCC préconisait l'avènement d'un scrutin mixte alliant une part, non déterminée, de sièges dévolus à la proportionnelle et une part de sièges distribués au scrutin uninominal à deux tours ³⁰.

Cette idée d'une recomposition autour d'une bipolarisation gauche-droite est à la fois vénérée et niée à l'instar de Guy Verhofstadt, annonçant dans une même contribution la fin du clivage gauche-droite ³¹ et la nécessité d'un mode de scrutin majoritaire pour départager la gauche de la droite, exemple de la France à l'appui : « En France, la logique du scrutin uninominal à deux tours est identique (à celle de la Grande-Bretagne, PD). Lors de l'élection législative du printemps 1997, l'alternative était somme toute relativement simple : était-on pour ou contre Alain Juppé, pour ou contre Lionel Jospin ? L'électorat a tranché et le gouvernement de centre-droite s'est éclipsé au profit d'un exécutif de la gauche plurielle » ³².

Dans ces schémas, la situation italienne est épinglée. Plusieurs observateurs y voient un modèle. Le politologue de l'Université catholique de Louvain André-Paul Frogner y fait doublement référence : « La réforme du système électoral. Je suis pour un système mixte – proportionnel et majoritaire – à l'italienne ou à l'allemande. Un peu plus de majoritaire rend la vie politique plus claire. Un vote majoritaire force les partis à faire des coalitions « bipartites » – 2 partis ou 2 coalitions de partis –, ce qui rend plus clairs les programmes politiques et plus facile pour le citoyen le contrôle des partis au gouvernement : le programme électoral devient le programme du gouvernement. Mais, désavantage du majoritaire, la représentation au Parlement est moins nuancée. Il faut donc un système mixte. Comme en 1993, en réponse à la crise de la société italienne... qui ressemble à la crise vécue par la société belge il y a trois ans » ³³. Observateur averti de la vie politique et sociale, Jean-François Dumont se place dans la même veine en classant par ailleurs erronément le système électoral allemand dans les systèmes majoritaires : « N'est-il pas temps de revoir notre système électoral de représentation proportionnelle pour un autre qui traduirait plus clairement dans les faits le résultat des urnes ? (...) Digne d'un vrai compromis « à la belge », un mode électoral inspiré de deux formules tracera peut-être la bonne voie. Libéraux et

socialistes francophones la prônent, voyant dans un système mixte à l'italienne, une façon de clarifier le jeu sans inconvénient majeur. Ecolo défend la proportionnelle pure, moyennant certains perfectionnements. Mais qui ouvrira franchement le dossier, s'il n'est pas certain d'y gagner des plumes ? »³⁴. Le président du mouvement ouvrier chrétien (MOC), François Martou, se fait un moment aussi un chaud partisan de cette voie : « Cela pose évidemment le problème de notre système électoral. D'autres pays en Europe ont dû se ressaisir très sérieusement devant ce problème. L'Italie, notamment, a revu son système électoral. (...) Le proportionnel pur n'a pas que des avantages. Le majoritaire pur non plus. Il faudrait un système mixte »³⁵. D'autres sont, en revanche, plus réservés rappelant sobrement à l'instar du politologue de l'Université de Liège Jean Beaufays que changer des règles n'est pas changer la société et que « la défiance des citoyens ne résulte pas principalement d'un mauvais mode de scrutin »³⁶.

Le caractère « d'exemple italien » n'est pas sans étonner. En Italie, il y a en effet plus de partis présents à l'assemblée nationale et au gouvernement que sous la proportionnelle³⁷. Par ailleurs, depuis l'instauration de ce mode de scrutin, aucun exécutif n'a tenu le temps d'une législature. Au surplus, l'actuel gouvernement est composé de formations dont certaines étaient présentes dans le pôle de gauche et d'autres dans le pôle de droite. Enfin le premier parti – les démocrates de gauche – n'ont jamais conquis que 21,06 % des suffrages en 1996.

Au parti socialiste francophone, certains songent à une modification du mode de scrutin au début de l'année 1997. Singulièrement le président Philippe Busquin : « Je suis d'accord avec beaucoup de ce que dit à ce sujet Louis Michel. En Belgique, la proportionnelle a de grands inconvénients. Mais avant de changer, il faut bien mesurer les effets pervers possibles du nouveau système. Cela n'a pas été fait mais on peut en discuter »³⁸. Il enchaîne : « Le système électoral belge n'est pas toujours profitable à ce genre de démarche (L'Olivier, PD). Mais l'avenir est à une synthèse des forces de progrès socialistes, des écologistes « ouverts », des démocrates chrétiens et des libéraux progressistes. Le voilà, notre modèle »³⁹. Il s'agirait donc de clarifier les options dans une optique de bipolarisation : « Oui, si on veut clarifier la politique, un système majoritaire serait souhaitable. On quitterait le système des compromis où le PSC excelle depuis quarante ans pour rester au pouvoir »⁴⁰. Il faut certes les clarifier mais le processus, selon le président du parti socialiste, s'opère par-lui même : « Je dirai que dans les toutes prochaines années, la configuration des forces politiques se modifiera sensiblement, sous peine de ne plus répondre aux aspirations des citoyens et de ne plus refléter, représenter et relayer les conflits d'intérêts centraux qui traversent nos sociétés. Je crois que cette reconfiguration du paysage politique s'apparentera à une sorte de simplification des rapports de forces, « clivés » en deux axes démocratiques principaux. D'un côté, l'option conservatrice d'une politique qui consacre l'autonomie – et la domination – de la sphère économique, de l'autre, l'option progressiste d'une politique qui consacre la solidarité objective entre les sphères économique, sociale et écologique »⁴¹. Dès lors, l'avènement d'un mode de scrutin majoritaire ou mixte ne pourrait qu'« accélérer » ou qu'« approfondir » ce mouvement⁴².

Comment comprendre cette position ? Nous avons essentiellement affaire à un positionnement d'opportunité. Au plus mal dans les enquêtes d'opinion, en situation très difficile durant le premier semestre 1997, confronté à la progression des verts francophones, le président du parti socialiste espérait de la sorte conserver le *leadership* à gauche du ps dans une optique identique au modèle français. Cela concerne avant tout la Wallonie. Les répercussions en région bruxelloise ne sont même pas évoquées.

Par la suite, le débat sur une éventuelle réforme électorale devient d'ailleurs essentiellement régional. Il est lancé et animé par le Ministre-président – socialiste – de la région wallonne Robert Collignon qui prendra occasionnellement quelques libertés avec le prescrit constitutionnel et avec la définition d'un mode de scrutin proportionnel ⁴³. Peu avant le scrutin de juin 1999, il préconisait l'avènement d'un mode de scrutin uninominal à deux tours mais en reconnaissant – enfin – que la région wallonne n'avait pas la compétence pour changer le mode de scrutin : « Je suis partisan de redéfinir soixante-quinze circonscriptions, une par député et de passer à un système majoritaire. Le problème, c'est que ça nous pouvons le faire entre Wallons, mais nous ne pouvons pas changer la loi électorale, qui prévoit un seul tour. Et le système majoritaire à un tour est excessif. Il faudrait deux tours à la française » ⁴⁴.

Dans cette campagne électorale, d'autres personnalités socialistes prôneront des modifications du système électoral mais pas toutes les mêmes. L'actuel ministre du Budget et du Sport de la Communauté française, Rudy Demotte, préconisera par exemple un scrutin mixte à dominante proportionnelle : « Pour ma part, je suis partisan d'un système proportionnel avec une dose de majoritaire » ⁴⁵. Et de fait, il n'y a pas de position du parti socialiste en la matière. Le programme fédéral qu'il a présenté aux électeurs, en juin 1999, est totalement muet sur cette problématique ⁴⁶.

Pour les socialistes flamands, il n'est pas question de modifier le système électoral. Un mode de scrutin uninominal à un ou deux tours les placerait dans une situation plus difficile encore qu'elle ne l'était avant 1999 mais surtout après le scrutin du 13 juin.

Dans les rangs écologistes, il y a un refus catégorique d'une évolution vers un système majoritaire. Aux yeux des dirigeants d'Ecolo et d'Agalev, une telle transformation rayerait les verts de la scène parlementaire. Pierre Jonckheer l'a affirmé de la manière la plus catégorique : « L'enjeu est-il d'effacer Ecolo ainsi que le psc de la carte électorale ? Cela serait le résultat immédiat du passage à un mode de scrutin majoritaire. (...) Pour le reste, le scrutin majoritaire dans un programme de gouvernement, c'est non. Et j'aimerais beaucoup que, là-dessus, les forces politiques se déterminent clairement et officiellement. A commencer par le ps » ⁴⁷.

Parmi les sociaux chrétiens, le rejet du mode de scrutin majoritaire a été clair pendant longtemps ⁴⁸. En 1997, le président des démocrates chrétiens flamands Marc Van Peel raillait d'ailleurs les tenants de la thèse « institutionnaliste » du rapprochement avec les citoyens : « Une réforme du mode de scrutin est-elle souhaitable voire nécessaire ? Elle ne m'apparaît ni souhaitable ni nécessaire. Aucun système électoral n'est parfait. Partout, les dirigeants politiques se rendent compte de la crise de confiance entre les citoyens et le monde politique. Or, ce monde politique a

tendance à se focaliser sur sa manière de faire de la politique. Il y a ainsi un effet de concentration d'attention sur les problèmes « politico-politiques ». (...) Ce type de questions est typique du microcosme politique et des citoyens qui sont très intéressés par la politique. Mais il s'agit d'une minorité extrêmement réduite »⁴⁹. Toutefois, la question est aujourd'hui quelque peu en débat. L'élection du 13 juin a été un séisme pour le CVP et son passage dans l'opposition au gouvernement tant fédéral que régional flamand est un fait très difficile à avaler. Aussi certains s'interrogent sur les attraits d'un mode de scrutin majoritaire ou mixte qui pourrait rendre ce parti plus difficilement contournable à l'avenir.

Au parti social chrétien, l'opposition est radicale et l'introduction éventuelle d'un scrutin uninominal à un ou deux tours est évoquée avec effroi. Pendant la campagne électorale, les sociaux chrétiens ont proposé une modification du système électoral pour l'assemblée régionale wallonne : instaurer le « tiers commun ». En d'autres termes, parallèlement au scrutin proportionnel avec les arrondissements administratifs comme circonscriptions, faire élire un tiers des députés wallons dans une circonscription unique « pour favoriser l'émergence d'une génération politique représentant les intérêts de l'ensemble de la région »⁵⁰.

4. Hypothèses sur l'impact d'un changement de mode de scrutin

En dépit des nombreuses difficultés d'ordre méthodologique que nous exposerons dans le cours de la démonstration, nous avons voulu examiner si les hypothèses posées – lisibilité, gouvernement homogène choisi, élimination du PSC, d'Ecolo, d'Agalev, de la Volksunie, du Vlaams Blok – se révélaient *d'emblée* correctes en transposant statistiquement les résultats des élections de 1995 et de 1999 à un mode de scrutin uninominal à un et deux tours dans la Belgique fédérale.

L'étape liminaire d'une telle démarche est la première difficulté méthodologique : il s'agit de redécouper la Belgique des cantons électoraux en cent cinquante circonscriptions uninominales. Bien évidemment, le découpage des circonscriptions est crucial. On sait, depuis le Gerrymander⁵¹, que l'établissement de circonscriptions peut être source tout à la fois de tensions entre les acteurs et de malhonnêtetés profondes dans la traduction des résultats en voix en sièges. L'histoire de la démocratie et du suffrage universel est celle des tentatives de maximiser, pour les partis, leur potentiel électoral. Très curieusement, dans les multiples interviews, commentaires ou propositions que nous avons succinctement présentés dans la première partie de notre article, cette dimension est totalement absente. Comme si le découpage des circonscriptions était un acquis simple et préalable à l'établissement d'un nouveau mode de scrutin.

Résultats de 1995 et de 1999

	1995	1999
<i>Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde</i>		
Agalev	1,26	4,55
SP	3,02	4,84
VB	3,71	8,67
VU	1,17	4,31
VLD	2,84	11,12
CVP	3,34	9,63
PS	18,19	9,97
Ecolo	10,12	14,13
PRL-FDF	34,75	20,7
PSC	9,31	5,9
FN	7,63	1,64
FNB		0,86
Autres	4,67	3,68
<i>Flandre sans les cantons flamands de Hal-Vilvorde</i>		
Agalev	6,99	11,28
SP	19,86	15,71
VB	12,19	15,43
VU	7,38	8,82
VLD	20,89	22,67
CVP	27,31	22,62
Autres	5,48	3,47
<i>Wallonie</i>		
PS	33,70	29,20
Ecolo	10,36	18,31
PRL-FDF	23,92	24,73
PSC	22,52	16,83
FN	5,47	4,09
FNB		0,83
Autres	4,09	6,01

Pour notre propos, nous avons été confronté à quatre difficultés.

- Il nous a fallu construire cent cinquante circonscriptions à partir d'un découpage existant afin, ensuite, de pouvoir transposer les résultats électoraux. En l'occurrence, nous avons utilisé les cantons électoraux pour élaborer notre carte des circonscriptions. Nous avons pris un double parti : conserver autant que faire se peut les frontières des cantons telles quelles et construire des circonscriptions de cantons contigus. Soulignons cependant qu'un nouveau redécoupage du législateur pourrait partir non pas des cantons mais des communes et pourrait ainsi conduire à une carte différente.

- Le cas des grandes villes est problématique dans la mesure où elles ne constituent le plus souvent qu'un seul canton ou la base d'un seul canton. Nous avons donc dû les diviser en plusieurs circonscriptions. Mais bien évidemment dans la transposition, cela entraîne une reproduction de résultats identiques dans parfois cinq ou six circonscriptions uninominales. Le cas d'Anvers est de ce point de vue emblématique.
- La volonté de ne pas couper des cantons existants nous a aussi obligé à bâtir des circonscriptions uninominales de taille différente – ce qui est très souvent le cas dans les scrutins uninominaux. L'écart n'est pas significatif et nous avons veillé à ce que la dévolution des sièges soit la même que dans les actuels arrondissements administratifs.
- Enfin, il y a la difficulté spécifique des cantons de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Partir des cantons existants entraîne quasi inmanquablement que l'on fait un sort, dans un scrutin uninominal, aux partis flamands de la région bruxelloise dès lors que l'on peut distinguer aires géographiques bruxelloise et du Brabant flamand.

Que recouvre donc ce découpage ?

*Tableau des 150 circonscriptions uninominales
(électeurs inscrits : situation de 1995)*

Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 1	42 431	Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 1	48 067	Landen-Tirlemont	46 907
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 2	42 431	Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 2	48 067	Hasselt-Tongres-Bilzen-Riest-Fourons 1	47 576
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 3	42 431	Fléron-Aywaille 1	43 056	Hasselt-Tongres-Bilzen-Riest-Fourons 2	47 576
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 4	42 431	Fléron-Aywaille 2	43 056	Hasselt-Tongres-Bilzen-Riest-Fourons 3	47 576
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 5	42 431	Seraing	45 099	Beringen-Peer 1	53 307
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 1	41 978	Huy-Ferrières-Nandrin	59 687	Beringen-Peer 2	53 307
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 2	41 978	Héron-Verlaine-Waremme	60 607	Genk	50 034
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 3	41 978	Verviers	39 035	Kerd-De-Stad-Saint-Trond-Borgloon 1	48 925
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 4	41 978	Aubel-Eupen-Limbourg	50 723	Kerd-De-Stad-Saint-Trond-Borgloon 2	48 925
Ixelles 1	37 619	Dison-Herve-Spa	45 912	Maasmechelen-Maaseik-Bree 1	48 606
Ixelles 2	37 619	Malmédy-Saint-Vith-Stavelot	43 986	Maasmechelen-Maaseik-Bree 2	48 606
Saint-Josse 1	41 258	Arlon-Messancy-Virton-Florenville	58 129	Neerpelt	47 161
Saint-Josse 2	41 258	Marche-Durbuy-Erezée-La Roche-Nassogne-Houffalize-Vielsam-Saint-Hubert-Wellin	59 018	Gand-Nevele 1	48 122
Asse-Hal-Lennik 1	36 220	Bastogne-Fauvillers-Saint-Ode-Neufchâteau-Bouillon-Paliseul-Etalle	54 787	Gand-Nevele 2	48 122

Asse-Hal-Lennik 2	36 220	Namur-Eghezée 1	49 820	Gand-Nevele 3	48 122
Asse-Hal-Lennik 3	36 220	Namur-Eghezée 2	49 820	Gand-Nevele 4	48 122
Asse-Hal-Lennik 4	36 220	Andenne-Ciney-Rochefort	52 796	Deinze-Nazareth-Oosterzele 1	47 983
Asse-Hal-Lennik 5	36 220	Fosses-La-Ville-Philippeville-Couvain-Walcourt	63 338	Deinze-Nazareth-Oosterzele 2	47 983
Asse-Hal-Lennik 6	36 220	Gembloux	50 595	Zomergen-Evergem	43 005
Meise-Vilvorde-Zaventem 1	62 204	Dinant-Beauraing-Gedinne-Florennes	49 432	Destelbergen-Lochristi-Assenede	56 614
Meise-Vilvorde-Zaventem 2	62 204	Anvers 1	48 635	Waarschoot-Eeklo-Kaprijke	48 062
Meise-Vilvorde-Zaventem 3	62 204	Anvers 2	48 635	Dendermonde-Wetteren 1	46 646
Nivelles 1	44 523	Anvers 3	48 635	Dendermonde-Wetteren 2	46 646
Nivelles 2	44 523	Anvers 4	48 635	Hamme-Tamise	54 450
Genappe-Jodoigne-Perwez	58 923	Anvers 5	48 635	Zele-Lokeren	51 098
Wavre 1	42 556	Anvers 6	48 635	Sint-Niklaas	51 885
Wavre 2	42 556	Anvers 7	48 635	Benveren-Sint-Gillis-Waes	58 365
Mons (4/5)-Soignies-Le Rœulx 1	45 539	Boom	41 571	Audenarde-Renaix	53 564
Mons (4/5)-Soignies-Le Rœulx 2	45 539	Brecht-Kapellen-Zandhoven 1	51 410	Kruishoutem-Horebeke-Zottegem	54 145
Boussu	43 860	Brecht-Kapellen-Zandhoven 2	51 410	Alost 1	44 425
Dour-Frameries	53 409	Brecht-Kapellen-Zandhoven 3	51 410	Alost 2	44 425
Lens-Enghien-Lessines-Mons (1/5)	46 681	Brecht-Kapellen-Zandhoven 4	51 410	Grammont-Herzele-Ninove 1	49 019
La Louvière	44 033	Kontich 1	45 153	Grammont-Herzele-Ninove 2	49 019
Tournai	50 019	Kontich 2	45 153	Bruges-Torhout 1	52 049
Antoing-Celles-Leuze-Estaimpuis-Chièvres-Flobecq-Frasnes	62 719	Malines-Lierre 1	52 672	Bruges-Torhout 2	52 049
Perwez-Ath-Belœil	47 394	Malines-Lierre 2	52 672	Bruges-Torhout 3	52 049
Mouscron-Comines-Warneton	46 539	Duffel-Heist-op-den-Berg 1	46 895	Bruges-Torhout 4	52 049
Charleroi-Thuin 1	39 246	Duffel-Heist-op-den-Berg 2	46 895	Furnes-Messines-Poperinge-Vleteren	58 875
Charleroi-Thuin 2	39 246	Puurs	32 625	Nieuport-Dixmude	44 193
Charleroi-Thuin 3	39 246	Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 1	54 422	Ypres-Zonebeke-Wervik	54 537
Charleroi-Thuin 4	39 246	Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 2	54 422	Ostende-Gistel 1	55 344
Châtelet	57 545	Herentals-Mol-Westerloo 1	61 463	Ostende-Gistel 2	55 344
Fontaine-L'Evêque	45 117	Herentals-Mol-Westerloo 2	61 463	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 1	41 964
Seneffe	38 386	Herentals-Mol-Westerloo 3	61 463	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 2	41 964
Binche	40 141	Louvain-Haacht 1	45 844	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 3	41 964
Beaumont-Chimay-Merbes-Le-Château	35 681	Louvain-Haacht 2	45 844	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 4	41 964
Liège-Visé-Herstal 1	40 527	Louvain-Haacht 3	45 844	Lichtervelde-Hoogledetielt-Ruiselde	62 663
Liège-Visé-Herstal 2	40 527	Louvain-Haacht 4	45 844	Courtrai-Avelgem 1	54 405
Liège-Visé-Herstal 3	40 527	Aarschot-Glabeeck	50 245	Courtrai-Avelgem 2	54 405
Liège-Visé-Herstal 4	40 527	Diest-Zoutleeuw	60 474	Menin	47 600

A. *Un mode de scrutin uninominal à un tour*

Dans l'éventualité où nous aurions affaire à un mode de scrutin uninominal à un tour, mode de scrutin identique à la Grande-Bretagne, qu'observerions-nous en transposant les résultats de 1995 et ceux de 1999 ?

Simulation sur la base du résultat de 1995

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC
Premier tour	11	7	9	62	34	20	7
Deuxième tour	27	0	49	13	18	23	20
Nombre de participations au deuxième tour	38	7	58	75	52	43	27

Simulation sur la base du résultat de 1999

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo
Premier tour	2	11	45	31	31	26	4	0
Deuxième tour	10	1	36	42	13	25	3	20
Nombre de participations au deuxième tour	12	12	81	73	44	51	7	20

En aucune circonstance, une famille politique ne remporte une majorité de sièges. En tout état de cause donc, un gouvernement de coalition s'imposerait. Dans les conditions de 1995, il imposerait automatiquement la présence du CVP et du parti socialiste – les deux partis axes du gouvernement de la législature entre 1995 et 1999. Dans les conditions de 1999, le PS serait une fois encore incontournable tandis que le VLD le serait du côté flamand – PS et VLD sont aussi les deux formations centrales de l'actuel gouvernement.

Dans chaque communauté linguistique, les majorités sont différentes. En 1995, le CVP est largement dominant. Dans les conditions de 1999, le VLD a un siège de majorité. Ainsi, ceux qui présentaient le CVP au pouvoir *ad vitam æternam* dans l'hypothèse d'avènement d'un mode de scrutin uninominal à un tour pourraient-ils s'interroger à ce sujet. Parmi les élus francophones, en dépit du fait que les scrutins de 1995 et de 1999 ont été les plus mauvais de son histoire d'après-guerre, le parti socialiste décroche chaque fois une majorité en sièges, mais elle tient à une unité dans les conditions du scrutin de 1999.

Les petits ou moyens partis généralistes ont beaucoup de difficultés à accéder à des sièges. Tant dans les conditions de 1995 que dans celles de 1999, Ecolo, Agalev et la Volksunie ne parviennent en aucune circonstance à être le premier dans une circonscription. Il est donc vraisemblable qu'il s'agit là des formations qui seraient les plus handicapées si un mode de scrutin uninominal à un tour était choisi. Comment expliquer que le PSC et le Vlaams Blok ne soient pas dans le même cas de figure, surtout en 1995 pour le Vlaams Blok et en 1999 pour le PSC ? Tout simplement parce qu'une dimension importante dans un mode de scrutin uninominal est la répartition

géographique des suffrages – autre angle mort des nombreux propos soulignés dans la première partie de cette contribution. Le Vlaams Blok est le premier parti d'Anvers tandis que le parti social chrétien, en dépit de sa très mauvaise performance de 1999, conserve certains bastions dans le Hainaut occidental, dans le Luxembourg et dans les cantons de l'Est.

Un gouvernement majoritaire en sièges pourrait en réalité être extrêmement minoritaire en voix dans le pays. Si l'on prend le cas de figure d'un gouvernement CVP-PS en 1995, cet exécutif aurait bénéficié du soutien de 29,04 % de l'électorat belge. Si l'on avait établi un gouvernement VLD-PS au terme du scrutin du 13 juin, celui-ci aurait joui de l'appui de 24,46 % de l'électorat en Belgique.

Un travail de transposition des résultats de 1995 à un mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour avait été fait au début de l'année 1998⁵². Compte tenu d'un découpage différent des circonscriptions, il est intéressant de comparer les deux séries. On note qu'il existe quelques dissemblances mais que toutes les grandes tendances que nous avons mises en évidence sont confirmées.

Simulation comparée sur la base du résultat de 1995

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC
Découpage Lentzen/Gassner	8	9	16	59	30	20	8
Découpage Delwit	11	7	9	62	34	20	7

B. Un mode de scrutin uninominal à deux tours

Pour tester les résultats en cas de scrutin uninominal à deux tours, nous avons pris le parti de ne prendre en compte que les deux formations arrivées en tête au premier tour. Ce choix est différent de la situation française où tout parti qui a recueilli 12,5 % des électeurs inscrits peut se présenter au deuxième tour. Sur la base du scrutin de 1995, cela offrirait sept confrontations possibles.

Assez logiquement, les duels les plus fréquents mettent aux prises les deux premiers partis dans chaque communauté. En Flandre, le cas de figure le plus habituel est un duel entre les démocrates chrétiens du CVP et les libéraux du VLD. En Communauté française, l'opposition la plus régulière met aux prises le parti socialiste et les libéraux de la fédération PRL-FDF. On observe toutefois que les troisièmes partis de chaque Communauté ne sont pas exclus du débat, loin s'en faut. Ainsi, le PSC prend part au deuxième tour dans vingt-sept cas tandis que le parti socialiste flamand – le SP – est pour sa part présent en trente-huit circonstances.

Duels possibles et leur nombre : situation de 1995

CVP/VLD	PRL-FDF/PS	PRL-FDF/PSC	PS/PSC	Vlaams Blok/SP	CVP/SP	SP/VLD
51	34	8	19	7	24	7

La situation au terme de l'élection du 13 juin 1999 modifie quelque peu la physionomie du deuxième tour. En effet, les premiers partis de chaque Communauté ont reculé sans que l'on observe une poussée significative de la part des deuxièmes

(+ 1 % pour le VLD et moins 0,2 % pour la fédération PRL-FDF). Dans chaque communauté, un parti traditionnel a enregistré un recul sévère :

- les socialistes en Flandre, qui perdent leur statut de troisième parti au profit de l'extrême droite du Vlaams Blok ;
- les sociaux chrétiens en Communauté française qui, eux aussi, sont dépouillés de leur troisième place au profit des écologistes d'Ecolo.

Aussi, le scrutin de 1999 dégagerait douze types de duels au deuxième tour. Les plus importants en nombre sont une fois encore ceux qui opposent les deux premiers partis de chaque communauté. Il y a de la sorte soixante-six duels entre le VLD et le CVP et trente-cinq confrontations entre la fédération PRL-FDF et le parti socialiste en Communauté française. Le rude reflux des sociaux chrétiens francophones et des socialistes flamands a bien évidemment un impact sur leur présence au deuxième tour. Les socialistes flamands ne sont plus présents que dans douze cas contre trente-huit sur la base des résultats de 1995. Les sociaux chrétiens francophones ne sont partie prenante que dans sept duels pour vingt-sept dans la configuration de 1995. Inversement, la progression du Vlaams Blok le conduit à être présent dans douze cas (sept en 1995) et celle d'Ecolo lui permet d'être partie prenante dans vingt duels.

Duels possibles et leur nombre : situation de 1999

CVP/ VLD	PRL- FDF/PS	PRL- FDF/PSC	PS/ PSC	Vlaams Blok/SP	CVP/ SP	SP/ VLD	PRL- FDF/Ecolo	Ecolo/ PSC	PS/ Ecolo	Vlaams Blok/VLD	CVP/ Vlaams Blok
66	35	5	1	1	5	6	11	1	8	9	2

1. Des reports de voix complexes

La question principale qui se pose pour le deuxième tour est celle des reports des voix. Etant donné qu'il n'y a jamais eu d'élection à plus d'un tour en Belgique depuis l'instauration du suffrage universel, cette problématique est une énigme. Personne n'est à même de savoir comment se comporteraient *les électors* en cas de scrutin à deux tours.

Pour les besoins de notre travail, il fallait néanmoins tenter l'exercice. Nous l'avons fait en nous fondant sur les enseignements de la sociologie électorale belge et de l'histoire politique du pays. En effet, des clés de report relativement simples sont difficilement pensables pour la Belgique. Contrairement à la France, où le clivage gauche-droite structure dans une large mesure le paysage politique et le comportement électoral, il y a en Belgique plusieurs lignes de fracture qui traversent la société belge et toutes sont susceptibles d'intervenir dans le choix des électeurs.

Il y a bien sûr le clivage gauche-droite qui intervient mais s'y superpose immédiatement le clivage philosophique. La frontière entre mondes laïque et catholique, sans être complètement étanche, reste néanmoins toujours importante. Enfin, le clivage linguistique joue aussi un rôle. En effet, partis flamands et partis francophones sont en confrontation au premier tour dans les vingt-deux circonscriptions de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Par ailleurs, au deuxième tour, des électeurs francophones auraient à se prononcer sur des duels

Cette proposition de clé, tenant compte des réserves que nous avons déjà émises, pose un autre problème : elle est supposée être identique partout. En d'autres termes, elle s'appliquerait de façon géographiquement homogène. Or, nous savons qu'en la matière, l'homogénéisation est loin d'être assurée. En raison par exemple de la nature composite des électorats. En raison aussi du poids ou de l'influence de certaines notabilités.

Quel résultat obtient-on à l'issue de cette opération ?

Résultats en sièges au deuxième tour : situation de 1995

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Vlaams Blok
Bruxelles Hal-Vilvorde	9				13		
Wallonie				33	5	10	
Flandre	65	12	3				0
Total	74	12	3	33	18	10	0

Sur la base du scrutin de 1995, le deuxième tour amplifierait les éléments que nous avons relevés pour le premier tour : les démocrates chrétiens flamands recueilleraient soixante-quatorze sièges sur quatre-vingt-neuf. Dans le même temps, les socialistes francophones décrocheraient trente-trois des soixante et un sièges pourvus en Communauté française. Parti socialiste et CVP seraient incontournables pour la confection de l'exécutif fédéral.

Qu'en est-il sur la base des résultats de 1999 ?

Résultats en sièges au deuxième tour : situation de 1999

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde	8			4	10			
Wallonie				35	6	6		
Flandre	56	6	19					
Total	64	6	19	39	16	6	0	0

Somme toute, la configuration est peu différente. Le CVP reste très majoritaire dans son espace. Il n'est qu'à peine écorné. Le parti socialiste, compte tenu du léger glissement à gauche observé en Communauté française lors des élections du 13 juin 1999, en bénéficie au deuxième tour.

Une fois encore, la présence du CVP et du PS se révélerait inévitable dans le gouvernement fédéral. Autrement dit, dans ce cas de figure, le mode de scrutin proportionnel a permis une forme d'alternance – les sociaux chrétiens francophones et flamands dans l'opposition – que n'aurait pas permis le mode de scrutin uninominal à deux tours.

Au-delà de ces observations, il faut noter la position relativement fragile du VLD qui aurait des difficultés à rassembler au deuxième tour et donc le plus grand mal à capter un grand nombre de sièges. Même dans la situation de 1999, il se trouverait loin du CVP en termes de sièges. Cette observation est encore plus forte pour le Vlaams

Blok qui, à l'instar du Front national français, aurait sans doute toutes les peines du monde à rassembler la moitié d'un électorat dans une circonscription.

Partant dans d'une situation de deuxième le plus souvent assez éloignée du parti en tête de la circonscription, Ecolo ne parviendrait à gagner aucun de ses vingt duels dans cette clé de report.

Enfin, contrairement à ce que beaucoup imaginent, dans aucune des deux transpositions, le parti social chrétien ne serait éliminé de l'assemblée parlementaire. Alors même que le résultat de 1999 a été le plus mauvais pour les sociaux chrétiens depuis l'instauration du suffrage universel, il récolterait encore six sièges.

Plusieurs éléments de prudence et de nuance s'imposent toutefois. Outre les réserves méthodologiques que nous avons déjà soulignées, il est intéressant de pointer les écarts dans les compétitions au deuxième tour suivant les configurations, ce que nous appelons l'« intensité » des duels. Nous avons envisagé trois cas de figure :

- un avantage ténu du premier sur le deuxième : entre 50 et 52 % ;
- une marge de manœuvre moyenne de la première formation sur la seconde : entre 52,01 % et 55 % ;
- un avantage « confortable » du parti vainqueur sur le plus vaincu : plus de 55 %.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	13	41	96

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	40	50	60

La clé « neutre » de reports offre, dans le cas de 1995, l'image d'une situation où un léger mouvement de l'opinion n'est, *a priori*, pas à même de modifier la teneur du résultat à la Chambre. Il n'y a en effet que treize circonscriptions concernées par un écart minime, pour quatre-vingt-seize se situant dans le segment « confortable ».

La perspective est plus nuancée par rapport à la situation de 1999 dans la mesure où l'on observe – logiquement compte tenu des résultats – un glissement des segments les moins intenses vers les segments les plus intenses. Il y a désormais quarante circonscriptions où le duel est très serré.

Partant de ce nombre de cas où les écarts sont faibles, il est intéressant d'appréhender des clés de reports qui s'inscriraient soit dans un mouvement de centre-droit, soit dans un mouvement de centre-gauche. Pour examiner ce scénario, nous avons établi le continuum de la gauche à la droite pour les partis présents au deuxième tour de la manière suivante :

- pour la Communauté française, de la gauche à la droite : ps, Ecolo, psc, Fédération PRL-FDF ;
- pour la Communauté flamande : SP, CVP, VLD, Vlaams Blok.

2. Un mouvement de centre-droit

L'hypothèse d'un mouvement de centre-droit de l'opinion est calculée à partir d'une déduction de 10 % de chaque report pour le parti le plus à gauche dans le duel et donc, inversement, d'une augmentation de 10 % de chaque report pour le parti le plus à droite dans le duel.

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-droit sur la base des résultats de 1995

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde	6		3		13		
Wallonie				23	11	14	
Flandre	50	9	21				
Total	56	9	24	23	24	14	0

Sur la base de la transposition des résultats de 1995, on peut observer que la majorité du CVP en Flandre serait moins nette tout en restant significative. En d'autres termes, les démocrates chrétiens flamands demeureraient incontournables. Au sud du pays, dans une situation de report des voix favorable au centre-droit, le PS perdrait sa majorité absolue sans pour autant la céder à une autre formation. Il deviendrait deuxième cédant sa place à la fédération PRL-FDF. Aucun des trois partis francophones en compétition ne recueille seul une majorité des sièges francophones : une coalition serait donc nécessaire pour dégager une majorité dans le collège francophone.

En transposant les résultats de 1999 au même cas de figure, le VLD serait cette fois le vainqueur de ce mouvement de centre-droit puisqu'il décrocherait cinquante-quatre des quatre-vingt-neuf sièges détenus par des partis flamands. Au sud du pays, par rapport à ce que nous avons mis en évidence pour la clé « neutre » de report des voix, la fédération PRL-FDF remporterait une courte majorité en sièges : trente-deux sièges sur soixante et un en lice.

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-droit sur la base des résultats de 1999

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde			8		14			
Wallonie				18	18	4	7	
Flandre	32	3	46					
Total	32	3	54	18	32	4	7	0

Le cas de figure de 1999 avec une clé de report favorable à la droite serait la seule situation où une famille politique emporterait une majorité absolue en sièges tout à la fois au nord et au sud du pays. En effet, la famille libérale (avec les apparentés du FDF) aurait une majorité confortable de 86 sièges sur 150. En d'autres termes, avec 24,44 % de l'électorat, les libéraux détiendraient 57,3 % des sièges.

En ce qui concerne l'intensité des duels, la transposition des résultats de 1995 offrirait une situation où un tiers des confrontations seraient très serrées pour un peu moins de la moitié confortable.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	48	31	71

Se fondant sur la situation des 1999, nous observons un double mouvement vers le segment intermédiaire : un peu moins de confrontations serrées et confortables et beaucoup plus de cas intermédiaires.

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	plus de 55 %
Nombre	34	59	57

3. *Un mouvement de centre-gauche*

L'hypothèse d'un mouvement de centre-gauche de l'électorat est établie à partir d'une déduction de 10 % de chaque report pour le parti le plus à droite dans le duel et, inversement, d'une augmentation de 10 % de chaque report pour le parti le plus à gauche le tout calculé à partir de la clé « neutre ».

En nous fondant sur cette clé de répartition favorable aux partis du centre-gauche, quels seraient les résultats au deuxième tour ?

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-gauche sur la base des résultats de 1995

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde	9			4	9		
Wallonie				37	2	9	
Flandre	57	23					
Total	66	23		41	11	9	0

Transposant les résultats de 1995, nous constatons que logiquement, la famille socialiste profite le plus de cette situation. Le ps décrocherait une majorité absolue imposante avec quarante et un sièges sur soixante et un dans l'espace politique francophone. Pour leur part, les socialistes flamands « sauveraient la mise » en emportant vingt-trois des quatre-vingt-neuf sièges en jeu.

Inversement, les libéraux seraient les grands perdants de l'opération dès lors que la fédération PRL-FDF ne s'en sortirait que dans la région bruxelloise et que le VLD se verrait littéralement laminé, ce qui confirme la fragilité de sa position au deuxième

tour en prenant comme point de référence les résultats de 1995. Pour la confection de l'exécutif, deux partis seraient à nouveau incontournables : le CVP et le PS.

Qu'en est-il par rapport aux scores de 1999 ?

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-gauche sur la base des résultats de 1999

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde	9			4	4		5	
Wallonie				36	6	6		
Flandre	61	10	9					
Total	70	10	9	40	10	6	5	0

Les observations ne sont fondamentalement pas différentes mais elles sont quelque peu atténuées. Le parti socialiste conserverait une large majorité absolue avec quarante sièges. Et, compte tenu des cinq sièges emportés par Ecolo, il y aurait une majorité potentielle de centre-gauche de quarante-cinq sièges.

En Flandre, même dans cette configuration favorable au centre-gauche, le SP ne décrocherait péniblement qu'une dizaine de sièges pour soixante-dix aux démocrates chrétiens flamands. La représentation éventuelle du VLD – neuf sièges – témoigne des risques qu'encourt ce parti dans ce cas de figure. Elle atteste aussi qu'il est bien le parti le plus concerné par un petit mouvement de l'opinion.

Dans la situation de 1995, CVP et PS devaient nécessairement être au gouvernement. Il en va de même dans le scénario de 1999.

De manière plus globale, il convient d'observer la dynamique politique différente au nord et au sud du pays. En 1999 plus encore qu'en 1995, les majorités sociologiques et politiques au nord et au sud du pays diffèrent. En Flandre, il y a eu un déplacement de voix et de sièges vers les formations de centre-droit. En Communauté française, il y a eu un déplacement en suffrages et en mandats vers les formations de centre-gauche. Dans nos représentations, cela se vérifie pour le scrutin uninominal tant à un tour qu'à deux tours. Plus concrètement, cela signifie que l'idée que l'électeur pourrait « choisir » son gouvernement avec l'instauration d'un mode de scrutin uninominal ou même mixte tient difficilement la route.

En termes d'intensité de duels, nous sommes dans la configuration où l'intensité est la plus faible. Sur la base du scrutin de 1995 et de 1999, environ 75 % des duels se situeraient dans le segment « confortable » pour 10 % seulement de confrontations très serrées.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	15	22	113

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	17	15	118

5. Conclusions

Dans une réflexion sur le rapport entre le mode de scrutin, des résultats électoraux et des effets attendus d'une contrainte institutionnelle, il convient d'abord de souligner la prégnance des structures politiques et culturelles d'un pays. Une même contrainte juridico-institutionnelle n'a pas les mêmes conséquences dans des contextes nationaux différents. C'est vrai aussi pour le mode de scrutin. Le système uninominal à un tour qui façonnerait le bipartisme selon les tenants d'une approche institutionnaliste conduit en vérité à des situations très différentes en Grande-Bretagne, au Canada et en Inde. En d'autres termes, un mode de scrutin donné n'engendre pas des résultats mécaniques. Très souvent au demeurant, le mode de scrutin d'un pays est autant sinon plus le reflet d'une société qu'il ne la modèle. Dans cette optique, on peut comprendre que des systèmes électoraux proportionnels ou à dominante proportionnelle n'empêchent nullement la vie politique d'être largement articulée autour d'un clivage dominant et d'une alternance entre deux partis ou deux pôles dans certains pays : Allemagne, Espagne, Portugal, Grèce, Suède, ... Inversement, des modes de scrutins dits majoritaires peuvent conduire à des formes de gouvernabilité particulièrement précaires : Italie depuis 1994, Inde, ... Souligner cette dimension n'est pas nier l'existence d'un impact de nature institutionnelle mais c'est le nuancer et surtout le contextualiser. D'autant que d'autres règles peuvent avoir des effets divergents ou convergents. Songeons par exemple à la palette très large qui existe en matière de lois de financement public des partis.

Partant de ce constat préalable et fondamental, il est donc, rappelons-le, impossible de prédire quels pourraient être les effets d'un changement du mode de scrutin en Belgique, pays traversé par plusieurs clivages.

Aussi, le travail que nous avons conduit dans cette contribution ne prouve rien. Cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, nous avons réalisé un exercice de transposition des résultats de 1995 et de 1999 à une situation virtuelle de scrutin uninominal à un ou deux tours. Ce travail suppose donc un comportement à l'identique des partis et des électeurs quel que soit le système électoral. Or, ce présupposé a très peu de chances d'être vérifié. Il est établi en sociologie électorale qu'une frange de l'électorat se comporte différemment selon le type de scrutin : l'importance qu'on lui accorde, ses règles, son objet... En Belgique comme dans les quatorze autres Etats membres de l'Union européenne, les résultats des élections nationales sont différents de ceux des élections européennes mais aussi de ceux des élections communales ; que ce soit en termes de participation politique ou de résultats électoraux. Quels seraient l'ampleur des mouvements électoraux et leur contenu est impossible à connaître.

Il est d'ailleurs possible sinon probable que certains partis modifieraient leur comportement dans l'hypothèse où le mode de scrutin serait changé. Imagine-t-on

vraiment, par exemple, qu'Agalev ou la Volksunie réagiraient sans coup férir à la perspective d'une disparition pure et simple de l'assemblée parlementaire ?

Deuxièmement, nous avons suffisamment souligné les énormes difficultés d'ordre méthodologique de cette entreprise pour ne pas appréhender avec la plus grande circonspection les résultats qui en sortent. Des découpages électoraux aux clés de report, chaque étape a été une embûche.

Troisièmement, il importe aussi de rappeler qu'un mode de scrutin n'est intégré pleinement par les électeurs et les acteurs politiques que dans le temps. Cette dimension temporelle est souvent cruciale. Or, cet élément n'est, par définition, pas mesurable.

Que retenir alors de l'entreprise ? Dans le cadre d'une question qui est à l'agenda des élites politiques depuis une législature, les transpositions que nous avons effectuées, pour un mode de scrutin uninominal à un ou à deux tours, démentent l'idée largement répandue et développée qu'une évolution vers un mode de scrutin majoritaire serait de nature à dégager des gouvernements homogènes. A une exception près, qui est la situation la plus fragile dans les clés de report au deuxième tour, un gouvernement homogène ne pourrait voir le jour dans le cadre d'un mode de scrutin uninominal à un ou deux tours. Compte tenu de l'état de la société et du rapport de forces politiques différencié au nord et au sud, cette constatation n'est pas une surprise. Il est cependant nécessaire de la rappeler dès lors que les arguments en faveur d'une transformation du système électoral insistent sur la lisibilité accrue supposée d'un mode de scrutin majoritaire et sur le choix du gouvernement par l'électeur qui en résulterait. L'objet n'est pas de délégitimer définitivement ces arguments puisqu'aussi bien on pourrait avoir une dynamique bipolaire plutôt que bipartite mais, à tout le moins, le caractère d'« évidence » qu'ils recèlent n'a pas lieu d'être ; particulièrement si l'on observe le rapport des forces politiques très distinct en Flandre, en région bruxelloise et en Wallonie.

Notes

¹ Sur le contexte, voir Pascal DELWIT, « L'appel de Leo Collard et ses suites (1969-1976). L'accueil mitigé des socialistes », in Marie-Thérèse COENEN, Serge GOVAERT (éd.), *Le Rassemblement des progressistes. 1944-1976*, De Boeck Université, 1999, pp. 85-127. Voir aussi G. VIDICK, « Le système électoral belge : démocratie ou oligarchie ? », *Res Publica*, vol. IX, 1967, n° 3.

² Wilfried DEWACHTER, « De Modernisatie van de Besluitvormingstructuren in België », in Bertrand DE CLERCQ, Wilfried DEWACHTER, Rudolf MAES, *Politieke instrumenten ter bestrijding van crises*, Universiteit Pers Leuven, 1983.

³ Pascal DELWIT, « Elections et gouvernements nationaux et régionaux en Belgique depuis 1945 », in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997 (2^e édition).

⁴ Jean BLONDEL, « Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies », *Canadian Journal of Political Science*, 1, n° 2, 1968, p. 186.

⁵ Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, « Partis et systèmes de partis en Belgique. 1830-1898 », in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Presses universitaires de France, 1999.

⁶ Voir par exemple Kris DESCHOUWER, *Organiseren of bewegen ? De organisatiestructuren van de Belgische partijen na 1960*, VUBpress, 1993.

⁷ Plus encore depuis le 13 juin 1999.

⁸ *Annales parlementaires de la Chambre*, 14 juillet 1999.

⁹ *Le Soir*, 15 décembre 1999.

¹⁰ *Le Soir*, 13 mars 1997.

¹¹ *Le Soir*, 7 octobre 1997.

¹² Marjorie GASSNER, Christophe MAGDALIJS, « Propositions de réforme du système électoral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1604, 1998, p. 32.

¹³ *La Libre Belgique*, 10 janvier 2000.

¹⁴ *Le Soir*, 16 novembre 1998.

¹⁵ *La Libre Belgique*, 23 avril 1999.

¹⁶ Marjorie GASSNER, Christophe MAGDALIJS, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷ « Pour que la désignation des mandataires politiques reflète plus fidèlement les préférences des électeurs, le nouveau psc propose :

— de supprimer l'effet dévolutif de la case de tête ;

— de supprimer la distinction entre candidats effectifs et suppléants pour l'ensemble des élections, l'ordre des candidats sur les listes serait déterminé par leur nombre de voix de préférence ».

psc, *5 manières de mieux vivre. Programme du nouveau psc*, juin 1999, p. 43.

¹⁸ Par exemple l'historien Paul Wynants des Facultés universitaires Notre-Dame de la paix à Namur (*Le Soir*, 7 octobre 1997) ou le politologue de la Katholieke Universiteit te Leuven, Wilfried Dewachter.

¹⁹ *La Libre Belgique*, 14 février 1997.

²⁰ *La Libre Belgique*, 23 avril 1999.

²¹ *Le Soir*, 27 décembre 1999.

²² *Le Soir*, 25 octobre 1994.

²³ L'article 62 stipule : « La constitution des collèges électoraux est réglée par la loi. Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi ».

²⁴ *Le Soir*, 5-6 novembre 1994.

²⁵ Herman DE CROO, Louis MICHEL, « L'Etat et la liberté : introduction à l'histoire du libéralisme en Belgique », in *Les libéraux de 1846 à 1996*, Bruxelles, Centre Paul Hymans, 1996, p. 14.

²⁶ *La Dernière Heure*, 19 avril 1999.

²⁷ Voir les sondages trimestriels du quotidien *La Libre Belgique*.

²⁸ *La Libre Belgique*, 6 mars 1998.

²⁹ *Le Matin*, 2 décembre 1999.

³⁰ *Unir pour réussir. Le changement PRL-FDF-MCC. Le programme de la fédération PRL-FDF-MCC*, 1999, p. 125.

³¹ « Les clivages politiques qui se basaient sur des différences de nature horizontale sont en train de disparaître. (...) Par horizontal, j'entends les clivages classiques de nature idéologique : libéralisme versus socialisme, économie de marché versus économie de planification ou encore nationalisation versus privatisation, etc. Ces clivages sont anciens et disparaissent ou sont en voie de s'effacer ». Guy VERHOFSTADT, in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les présidents de partis répondent... Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Labor, 1998, p. 69.

³² *Ibid.*, p. 69.

³³ *La Libre Belgique*, 18 janvier 2000.

³⁴ *Le Vif-L'Express*, n° 2503, 25 juin-1^{er} juillet 1999.

³⁵ *Le Soir*, 25 août 1999.

³⁶ Jean BEAUFAYS, « Une réforme du scrutin pour une nouvelle culture politique ? », *Réflexions*, n° 21, janvier 1998, p. 5.

³⁷ Au terme du scrutin de 1996, seize formations étaient représentées à l'Assemblée italienne : l'Alliance nationale, le Centre chrétien démocrate, les Chrétiens démocrates unis, les verts, Forza Italia, la Ligue d'action méridionale, la Ligue du nord, la liste Dini-Renouveau italien, le parti démocratique de la gauche, le parti sarde d'action, le parti populaire du sud Tyrol, le parti populaire italien, le parti républicain italien, l'Union démocratique, la liste Prodi et Refondation communiste. Depuis, le paysage politique italien s'est encore modifié et émietté.

³⁸ *Le Soir*, 17 janvier 1997.

³⁹ *Le Soir*, 15 décembre 1997.

⁴⁰ *Le Matin*, 27 avril 1998.

⁴¹ Philippe BUSQUIN, *Aujourd'hui le futur*, Quorum, 1997, p. 58.

⁴² *Ibid.*, p. 62.

⁴³ Voir la contribution de Bernard BLÉRO dans ce volume.

⁴⁴ *Le Matin*, 27 mars 1999.

⁴⁵ *Le Matin*, 15 avril 1999.

⁴⁶ Parti socialiste, *Un contrat pour le xx^e siècle*, 24 avril 1999.

⁴⁷ *Le Matin*, 15 avril 1999.

⁴⁸ Voir le chapitre « Efficiente politieke cultuur » du programme du CVP pour les élections législatives du 13 juin 1999 : CVP, *Kansen voor Kwaliteit. Op alle vlakken*, 1999.

⁴⁹ Marc VAN PEEL, in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les présidents de partis répondent... Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Labor, 1998, pp. 48-49.

⁵⁰ PSC, *5 manières... op. cit.*, p. 43.

⁵¹ Du nom du gouverneur Gerry du Massachusetts, expert en découpage en forme de « salamandre » qui avait, en 1812, débouché dans une élection sénatoriale à une situation où ses amis politiques avaient recueilli 29 sièges avec 50 164 suffrages pour 11 à leurs adversaires qui avaient, eux, récolté 51 766 suffrages. Dominique CHAGNOLLAUD, *Introduction à la politique*, Seuil, 1996, p. 32.

⁵² Evelyne LENTZEN, Marjorie GASSNER, « Conversion du proportionnel en majoritaire. Il n'y a pas de modèle idéal », *Réflexions*, n° 21, janvier 1998, p. 7.

Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique

Bernard BLÉRO

1. Introduction

Dans le domaine des systèmes, les centenaires sont à double tranchant : ils peuvent donner lieu à des célébrations mais aussi à des remises en question. L'année 1999 marque entre autres choses le centième anniversaire de l'introduction du mode de scrutin proportionnel en Belgique. C'est en effet en 1899 que cette formule particulière de votation a été pour la première fois consacrée par la loi ¹, pour des raisons qui tiennent aux vertus de ce système ² mais aussi, semble-t-il, au souci de limiter le poids du parti ouvrier belge et de maintenir le parti libéral, de façon à conjurer la menace révolutionnaire que les socialistes faisaient peser sur le pays, aux yeux des catholiques et libéraux conservateurs ³.

Le centenaire du mode de scrutin proportionnel en Belgique est-il l'occasion d'une célébration ou d'une remise en cause ? A l'analyse, ni l'un ni l'autre, car depuis quelque temps, on débat, sans qu'une thèse l'emporte nettement, du point de savoir si l'abandon du scrutin proportionnel et son remplacement par un système de scrutin majoritaire ne seraient pas de nature à revitaliser notre démocratie ⁴, jugée moribonde par certains. Mon intention n'est pas d'apprécier le bien-fondé de ce constat ni de prendre parti pour telle ou telle thèse. L'objet de ma contribution est beaucoup plus modeste : il s'agit d'examiner une question connexe à la problématique politologique qui figure au cœur de cet ouvrage. Une question d'intendance, en quelque sorte : celle de savoir quelle est, juridiquement, la voie à suivre pour modifier le mode de scrutin en Belgique. En particulier, il m'est demandé de préciser si le pouvoir de modifier le mode de scrutin pour l'élection des parlements des différentes entités fédérées ⁵ appartient à l'Etat fédéral ou plutôt aux différentes entités précitées.

Si cette question juridique se pose aujourd'hui, c'est à un positionnement politique qu'on le doit. En septembre 1998, à l'occasion des fêtes de Wallonie, le ministre-président de la Région wallonne, M. Robert Collignon, a signalé que les entités fédérées qui, comme la Région wallonne, sont investies de l'autonomie constitutive, étaient compétentes pour instaurer, en ce qui les concerne, le scrutin

majoritaire en remplacement du scrutin proportionnel. Un débat juridique s'en est suivi.

La présente contribution vise donc, entre autres choses, à faire la clarté sur cette question. Elle comprendra deux parties. Les modalités juridiques d'un changement de scrutin pour l'élection des députés et sénateurs fédéraux seront tout d'abord exposées. On examinera ensuite ce qu'il en est pour l'élection des membres des parlements communautaires et régionaux.

2. Les conditions juridiques d'un changement du scrutin pour l'élection des députés et sénateurs fédéraux

Les modalités juridiques d'un changement de scrutin pour les élections fédérales apparaissent clairement à la lecture de la Constitution.

En ce qui concerne la Chambre des représentants, la Constitution énonce – depuis la révision constitutionnelle du 15 novembre 1920 ⁶ – que les élections « se font par le système de la représentation proportionnelle que la loi – c'est-à-dire le législateur fédéral – détermine » (article 62, alinéa 2). La Constitution confie par ailleurs à ce législateur le soin de déterminer les circonscriptions électorales (article 63, § 4).

A propos du Sénat, il faut d'abord rappeler qu'aux termes de la Constitution (article 67) et si l'on fait abstraction des sénateurs de droit issus de la famille royale, la chambre haute comprend soixante et onze sénateurs répartis en trois catégories :

- les sénateurs *élus*, au nombre de quarante, vingt-cinq étant élus par le collège électoral néerlandais et quinze par le collège électoral français ;
- les sénateurs « communautaires », au nombre de vingt et un, dix étant désignés par le parlement de la Communauté française, dix par le parlement flamand et un par le parlement de la Communauté germanophone, chaque fois en leur sein ⁷ ;
- enfin, les sénateurs cooptés, au nombre de dix, six étant cooptés par les sénateurs du groupe linguistique néerlandophone et quatre par ceux du groupe linguistique francophone.

En ce qui concerne les modalités de représentation des listes au sénat, la Constitution indique qu'exception faite du sénateur communautaire germanophone ⁸, les mandats de sénateur se rattachant aux trois catégories précitées sont répartis « au sein de chaque groupe linguistique en fonction du chiffre électoral des listes obtenu à l'élection des sénateurs » relevant de la catégorie des sénateurs élus, cette répartition s'opérant, précise la Constitution, « suivant le système de représentation proportionnelle que la loi détermine » ⁹.

Des prescriptions exposées ci-avant, il ressort que l'élection des députés et sénateurs fédéraux est une matière qui relève du pouvoir fédéral, sous une seule réserve ¹⁰. Cette matière se trouve réglée en partie par la Constitution. Elle est appelée, pour tout ce que la Constitution ne précise pas elle-même, à être réglée par le législateur fédéral, agissant à la majorité ordinaire. Dans l'exercice de sa compétence, ce dernier est évidemment tenu de respecter les principes que la Constitution consacre. Au rang de ces principes figure celui de la représentation proportionnelle.

Le législateur doit donc, lorsqu'il règle le mode de scrutin, consacrer un mode de scrutin de type proportionnel.

A ce dernier égard, il importe d'expliciter quelque peu la portée de la notion de « représentation proportionnelle » que la Constitution consacre. Lors des réformes de 1920-1921, le Constituant s'est contenté de passer succinctement en revue les avantages et les inconvénients de la représentation proportionnelle ¹¹, sans définir cette dernière ¹². A cet égard, cependant, les travaux préparatoires laissent apparaître qu'au sein de la Constituante, il a été « entendu à l'unanimité et de la manière la plus expresse, que (la) rédaction (de l'article 48 ¹³, alinéa 2) réservait toutes les modalités et tous les systèmes de la représentation proportionnelle ». L'intention du Constituant a donc été de laisser au législateur toute latitude pour définir les modalités de la représentation proportionnelle et son système. Il en ressort que la notion de représentation proportionnelle a dans la Constitution le sens qu'elle revêt usuellement, étant entendu que le législateur dispose d'une marge de manœuvre très étendue pour en déterminer les modalités. Pour autant, le pouvoir du législateur n'est pas absolu ; il ne pourrait pas aller jusqu'à dénaturer la notion, celle-ci supposant, en toute hypothèse, qu'une certaine proportionnalité soit assurée entre le pourcentage de suffrages recueillis et le pourcentage de mandats obtenus ¹⁴. Il y aurait dénaturation de la notion et, partant, violation de la Constitution, si, par exemple, le législateur, tout en consacrant formellement le système D'Hondt, découpait tout ou partie des circonscriptions électorales en manière telle qu'il n'existe plus qu'un mandat à conférer dans tout ou partie de ces circonscriptions ¹⁵. Il en irait de même si, à l'image du système expérimental consacré pour les élections communales en 1895 ¹⁶, le législateur confinait l'application de la proportionnelle aux situations dans lesquelles aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des voix dans la circonscription ; ou encore, s'il fixait un seuil ou un quotient électoral à un niveau tel que cela aurait pratiquement pour effet d'exclure complètement ou quasi complètement de la représentation les partis plus petits. Si les hypothèses qu'on vient de passer en revue ne prêtent pas trop à controverse, la détermination des limites que la notion de représentation proportionnelle assigne précisément au législateur, lorsqu'il met cette dernière en œuvre, peut, dans toute une série de situations plus tangentes, s'avérer fort délicate. Théoriquement, les questions de cet ordre relèvent de l'office du juge constitutionnel, assumé en Belgique par la Cour d'arbitrage. Toutefois, comme on le sait, cette Cour ne dispose que d'une compétence limitée, d'une part, au contrôle du respect par les différentes composantes de la fédération des normes définissant leurs compétences et, d'autre part, au contrôle du respect par la loi, le décret ou l'ordonnance des principes d'égalité, de non-discrimination et de liberté de l'enseignement consacrés respectivement par les articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Dans l'état actuel des choses, la Cour d'arbitrage ne pourrait donc se prononcer sur la méconnaissance par le législateur fédéral de la notion constitutionnelle de représentation proportionnelle, que si cette question était soulevée aux fins de démontrer une violation par ce législateur des principes d'égalité et de non-discrimination.

Cela étant dit, il est certain que le passage d'un mode de scrutin proportionnel à un mode de scrutin majoritaire pour l'élection des députés et sénateurs, nécessite une

révision préalable de la Constitution. Sur le plan de la procédure, ceci suppose deux choses. *Primo*, il doit y avoir une déclaration de révision de la Constitution soumettant à révision les articles qui consacrent le principe de la représentation proportionnelle ; pareille déclaration emporte de plein droit la dissolution des chambres et la tenue de nouvelles élections. *Secundo*, il faut qu'au sein des chambres nouvellement élues, la modification proposée rallie une majorité de deux tiers des suffrages – condition de majorité spéciale – et qu'au moins deux tiers des membres soient présents lors de ce vote – condition de quorum spécial. Bref, le passage d'un système de scrutin proportionnel à un scrutin majoritaire requiert la mise en branle d'une procédure fort lourde et ne peut se faire qu'à la condition d'avoir l'accord d'une large majorité au Parlement. Ainsi, à la Chambre des représentants, qui comprend cent cinquante membres, l'entente de cinquante et un députés suffirait à faire échouer un projet de réforme allant dans ce sens.

3. Les conditions juridiques d'un changement du scrutin pour l'élection des parlements des entités fédérées

Avant toute chose, il importe de rappeler que la possibilité pour les entités fédérées de modifier le mode de scrutin régissant l'élection de leurs propres assemblées n'est ni impliquée, ni exclue par la théorie générale du fédéralisme, ce qui signifie que cette théorie est en quelque sorte neutre par rapport à la thématique examinée. On verra ensuite qu'en Belgique, l'autonomie constitutive dont jouissent certaines entités fédérées ne va pas jusqu'à leur permettre de modifier le mode de scrutin valant pour l'élection de leurs parlements respectifs.

A. Le pouvoir de déterminer le mode de scrutin au regard de la théorie générale du fédéralisme

Comme chacun sait, le fédéralisme est un mode particulier d'organisation étatique, qui se situe à mi-chemin entre les deux points opposés que constituent le modèle unitaire et la confédération d'Etats. Le modèle fédéral présente trois grandes caractéristiques ¹⁷.

Premièrement, le fédéralisme se caractérise par une superposition de deux niveaux étatiques : le premier est occupé par l'Etat fédéral et le second par les entités fédérées, c'est-à-dire les différentes collectivités publiques qui composent la fédération ; Etat fédéral et entités fédérées sont chacun dotés d'un parlement et d'un gouvernement.

Deuxièmement, le fédéralisme postule la *participation* des entités fédérées aux décisions prises au niveau fédéral ; en règle générale, cette participation prend la forme d'une représentation de ces entités au sein de la seconde chambre du Parlement fédéral, ce qui leur permet d'être associées, au moins dans une certaine mesure, au processus d'édiction des normes législatives fédérales, en ce compris les normes constitutionnelles.

Troisièmement, le fédéralisme implique la reconnaissance au profit des collectivités fédérées d'une autonomie incluant trois choses :

— *primo*, un certain pouvoir d'auto-organisation, qu'on appelle l'autonomie constitutive et qui se définit comme le pouvoir reconnu à chaque entité fédérée de

- déterminer dans une certaine mesure les modes de composition, d'organisation et de fonctionnement de ses propres institutions ;
- *secundo*, un pouvoir de légiférer dans une série de domaines ;
 - *tertio*, l'existence d'une juridiction compétente pour faire la police des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées et donc pour veiller à ce que chaque niveau de pouvoir respecte les limites assignées à sa compétence.

Des considérations qui précèdent, il ressort que l'autonomie constitutive, entendue comme la capacité pour les entités fédérées de définir dans une certaine mesure leur propre régime institutionnel, relève de l'essence du fédéralisme. Il n'y a donc pas de fédéralisme à part entière là où – comme c'était par exemple le cas en Belgique, avant les réformes de 1993 –, les entités fédérées ne disposent d'aucune autonomie constitutive.

Si le modèle fédéral suppose de reconnaître une compétence d'auto-organisation aux entités fédérées, il n'énonce pas de règles précises concernant l'importance que cette compétence doit revêtir. Dans un Etat fédéral, il n'y a donc rien d'anormal à ce que la fédération impose aux différentes entités qui la composent certaines modalités organisationnelles. Un rapide examen des pratiques en vigueur dans divers Etats fédéraux montre que l'existence de modalités organisationnelles imposées par la fédération aux entités fédérées est chose courante.

C'est ainsi que la Constitution des Etats-Unis d'Amérique oblige chaque Etat de la fédération à se doter d'un système républicain : son article IV, section 4 énonce en effet que les « Etats-Unis garantiront à chaque Etat de cette Union une forme républicaine de gouvernement (...) ». Dans un sens comparable, la Constitution helvétique oblige les cantons à assurer « l'exercice des droits politiques d'après les formes républicaines – représentatives ou démocratiques » ; elle indique également que les constitutions cantonales doivent avoir « été acceptées par le peuple » et qu'elles doivent pouvoir « être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande »¹⁸. Toujours dans ce sens, la Loi fondamentale allemande reconnaît une large autonomie constitutive aux *Länder*, tout en précisant, en son article 28, d'une part, que « les constitutions des *Länder* doivent être conformes aux principes de l'Etat de droit républicain, démocratique et social » et, d'autre part, que dans les *Länder* notamment, « le peuple doit avoir une représentation procédant du suffrage universel, direct, libre, égal et secret ». Enfin, au Canada, il ressort de la Loi constitutionnelle de 1982 que les Provinces doivent organiser l'élection des membres de leur assemblée législative au moins tous les cinq ans et réunir la législature au moins une fois par an¹⁹.

Ces quelques exemples montrent que l'attribution à la fédération du pouvoir d'imposer des normes organisationnelles aux entités fédérées est dans la logique du fédéralisme. A l'examen, dans les Etats fédéraux, le régime institutionnel des entités fédérées s'analyse le plus souvent comme une compétence partagée entre l'Etat fédéral et les entités fédérées : en règle, comme l'écrit Marc Uyttendaele, « les entités fédérées disposent d'une faculté d'auto-organisation », mais cette dernière n'est pas illimitée puisque ces « entités, au moment de fixer leurs institutions, doivent respecter un certain nombre de principes fixés par la norme suprême ou d'autres dispositions de droit fédéral »²⁰. Dans un Etat fédéral, le pouvoir de fixer le mode de scrutin peut dès

lors appartenir, soit aux entités fédérées, au titre de leur autonomie constitutive – c'est très souvent le cas : ainsi, en Suisse ²¹, en Allemagne ²², au Canada ²³ et aux États-Unis ²⁴ –, soit au pouvoir fédéral, comme c'est le cas en Belgique, ainsi qu'on va le voir à présent.

B. Le pouvoir de déterminer le mode de scrutin valant pour les élections régionales et communautaires au regard du droit belge

Les règles concernant la détermination du mode de scrutin valant pour les élections régionales et communautaires sont énoncées dans la Constitution et dans les différentes lois de réformes institutionnelles prises en exécution de cette même Constitution, à savoir la loi spéciale du 8 août 1980 telle que modifiée notamment par la loi du 16 juillet 1993 ²⁵, la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et la loi ordinaire du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone.

Au préalable, il importe de rappeler le sens qui s'attache aux notions de loi spéciale et de loi ordinaire : ainsi qu'on va le voir par la suite, cette distinction revêt en effet une certaine importance dans notre matière. Le mécanisme de la loi spéciale déroge au droit commun de la procédure parlementaire, en aggravant les conditions d'édiction des lois. Normalement, les lois fédérales sont adoptées à deux conditions : *primo*, une majorité des membres doit se trouver réunie lors du vote ; *secundo*, le texte proposé doit recueillir la majorité absolue des suffrages, soit la moitié des voix plus une ²⁶. Cette première catégorie de lois sont dénommées « ordinaires ». L'adoption des lois fédérales dites spéciales est subordonnée à des conditions plus sévères, énoncées à l'article 4, troisième alinéa de la Constitution. Il faut, tout d'abord, que la majorité des membres de chaque groupe linguistique représenté au sein des Chambres soit présente. Il faut, ensuite, que la loi recueille la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique. Enfin, il est nécessaire qu'au total, les votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques représentent les deux tiers au moins des suffrages exprimés.

Cela précisé, il importe, au premier chef, d'avoir égard aux articles 115 et 118 de la Constitution. Ces dispositions confient au législateur fédéral décidant à la majorité spéciale le soin de fixer les principes de base ²⁷ concernant la composition – en ce compris l'élection – et le fonctionnement du Parlement de la Communauté française, du Parlement flamand, du Parlement régional wallon et du Parlement régional bruxellois ²⁸. Le pouvoir de régler tout ce qui, en matière de composition et de fonctionnement des assemblées précitées, ne ressortit pas aux principes de base, incombe au législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire ²⁹. C'est ce même législateur – agissant donc à la majorité ordinaire –, qui est compétent pour fixer la composition et le fonctionnement du Parlement de la Communauté germanophone.

Par dérogation aux principes qu'on vient d'exposer, l'article 118, § 2 énonce qu'une loi fédérale adoptée à la majorité spéciale « désigne celle des matières relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement du Conseil de la Communauté française, du Conseil de la Région wallonne et du Conseil de la Communauté flamande, qui sont réglées par ces Conseils, chacun en ce qui le concerne ». Ce règlement, ajoute la Constitution, s'effectue par voie de décrets

spéciaux, soit des décrets « adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, à condition que la majorité des membres du Conseil concerné soit présente ».

Il ressort donc de la Constitution qu'à la base, le pouvoir de régler la composition – y compris l'élection – des parlements communautaires et régionaux incombe au législateur fédéral. Cette compétence ne souffre aucune exception dans la mesure où elle trouve à s'exercer à l'égard du Parlement régional bruxellois et du Parlement de la Communauté germanophone. Par contre, en tant qu'elle concerne les Parlements flamand, wallon et de la Communauté française, cette règle constitutionnelle n'est plus absolue, au moins sur le papier, puisque la Constitution confie au législateur fédéral décidant à la majorité spéciale la mission de reconnaître à ces entités certaines compétences en la matière. A ce stade, deux enseignements peuvent déjà être tirés.

Premièrement, à la différence de ce qu'elle prévoit pour la Chambre et le Sénat, la Constitution ne précise pas que l'élection des parlements communautaires et régionaux doit avoir lieu à la proportionnelle. Partant, pour ce qui regarde les Régions et les Communautés, la Constitution ne fait pas obstacle à la consécration d'un mode de scrutin majoritaire ³⁰. Un tel système électif peut donc être instauré sans qu'il faille au préalable réviser la Constitution.

Deuxièmement, le pouvoir de déterminer la composition du Parlement régional bruxellois et du Parlement de la Communauté germanophone, en ce compris le mode de scrutin, est dévolu, en vertu de la Constitution directement, non à ces entités, mais au législateur fédéral exclusivement. La compétence ici attribuée au législateur fédéral est, il convient de le rappeler, une conséquence du fait que la compétence d'auto-organisation a été refusée à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone en 1993, lors de l'achèvement de la structure fédérale de l'Etat ³¹.

S'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, le législateur fédéral est tenu de déterminer à la majorité spéciale le mode de scrutin : cette détermination fait en effet partie des principes électoraux de base, de sorte que le recours à la majorité spéciale s'impose incontestablement dans ce cas ³². Pour l'heure, c'est l'article 20, § 2 dernier alinéa de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises qui consacre le scrutin proportionnel pour l'élection des membres du Parlement bruxellois ³³. S'agissant de la Communauté germanophone, le législateur fédéral est censé décider à la majorité ordinaire. Pour cette dernière, c'est l'article 44 de la loi réglant les modalités de l'élection du Conseil de la Communauté germanophone qui détermine les modalités de la représentation proportionnelle des listes au sein de ce Conseil.

Une modification du système de scrutin actuellement en vigueur pour les élections régionales bruxelloises requiert donc l'adoption d'une loi votée à la majorité spéciale. Le mécanisme de la loi spéciale impose, on s'en rend compte, des conditions de majorité et de quorum qui sont fort strictes. Pour la Communauté germanophone, la consécration du scrutin majoritaire peut se faire par le biais d'une simple loi ordinaire.

Pour ce qui regarde la Communauté flamande, la Région wallonne et la Communauté française, nous le savons, l'article 118, § 2 de la Constitution confie au

législateur fédéral décidant à la majorité spéciale la mission de reconnaître aux Parlements de ces différentes entités certaines compétences concernant leur élection, leur composition et leur fonctionnement. Dès lors, en vue de déterminer qui est compétent pour définir le mode de scrutin pour l'élection des Parlements de la Communauté flamande, de la Région wallonne et de la Communauté française, il faut avoir égard aux dispositions que le législateur spécial a arrêtées en exécution de l'article 118, § 2 précité. On peut l'annoncer d'emblée : sur la question examinée, la loi spéciale ³⁴ ne laisse planer aucune ambiguïté, à tout le moins pour qui est pourvu de la faculté de lire. En vérité, ce n'est que si l'on prend connaissance de la loi spéciale en s'abstenant de la lire jusqu'au bout que l'on peut, éventuellement, nourrir des hésitations en la matière.

Que dit, en effet, la loi spéciale au sujet de la composition des Parlements flamand, wallon et de la Communauté française ? Tout d'abord, qu'ils comprennent au départ un certain nombre de membres, dont le chiffre peut cependant être modifié par les assemblées concernées, à la condition de respecter certains principes (article 24). Ensuite, que les membres des Parlements flamand et wallon sont élus directement par les Belges âgés de 18 ans accomplis (article 25). Aussi, que la Communauté française est composée d'élus indirects, à savoir des 75 membres du Parlement régional wallon et de 19 membres élus par le groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale. La loi spéciale énonce encore – et c'est au départ de cette prescription qu'un certain rêve a pris corps, au sud du pays –, que le parlement wallon et le parlement flamand sont compétents pour déterminer les circonscriptions électorales par décret (article 26, § 1^{er}) ³⁵, sous la seule réserve – à première lecture – de ne pas conférer à une circonscription électorale des limites qui excèdent celles du territoire de la Région (article 26, § 2) ³⁶. Comme – en apparence –, seule cette dernière restriction assortit le pouvoir des parlements wallon et flamand de délimiter les circonscriptions électorales et donc aussi de les dénombrer, ne peut-on pas en inférer deux choses : d'une part – c'est un premier extrême –, que ces parlements pourraient ne consacrer qu'une circonscription ; d'autre part, – c'est un second extrême –, que ces mêmes parlements pourraient diviser leur aire de compétence électorale en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir ? Or, chacun a compris qu'une division du territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir équivaut, en pratique, à instaurer un système de scrutin majoritaire. Dès lors, si les parlements flamand et wallon peuvent procéder à cette division, c'est qu'ils peuvent aussi, en tout cas par ce biais, toucher au mode de scrutin et par conséquent substituer au scrutin proportionnel actuellement en vigueur un système de scrutin majoritaire. Ces parlements sont donc compétents pour modifier le mode de scrutin valant pour l'élection de leurs membres.

Ne craignons pas de le dire : l'étudiant en droit qui, au mois de juin, tiendrait un tel raisonnement, compromettrait sérieusement ses vacances. En effet, dans ce qui vient d'être dit, rien n'est vrai, si ce n'est une chose. Il est exact, en effet, que les parlements flamand et wallon peuvent, dans l'exercice de leur pouvoir de délimiter les circonscriptions électorales, choisir de ne plus prévoir qu'une seule circonscription. Une telle éventualité ne suscite aucune difficulté particulière ; elle est d'ailleurs implicitement reconnue par l'article 26, § 3 de la loi spéciale ³⁷.

Si ces parlements peuvent ne prévoir qu'une circonscription, ils ne peuvent par contre pas opter pour le système inverse et multiplier les circonscriptions jusqu'à en prévoir autant qu'il y a de sièges à pourvoir. Pourquoi ? Pour cette raison très simple et très évidente qu'une autre disposition de la loi spéciale, en l'occurrence son article 29, fait barrage à un tel système, en disposant, en son premier paragraphe : « Les élections du Conseil régional wallon et du Conseil flamand se font en respectant le système de la représentation proportionnelle »³⁸, notion qui revêt, dans le contexte de la loi spéciale, le même sens que dans la Constitution³⁹. L'article 29 se poursuit par un § 2 dont on aura immédiatement compris qu'il ne remet nullement en cause le principe consacré au § 1^{er}, puisqu'il dispose que « lorsqu'il n'y a qu'un seul membre du Conseil régional wallon ou du Conseil flamand à élire, le candidat qui a obtenu le plus de voix est proclamé élu »⁴⁰. La loi spéciale du 8 août 1980 prévoit donc expressément que les élections au parlement wallon et au parlement flamand doivent s'opérer selon un mode de scrutin proportionnel. Partant, il est absolument exclu d'interpréter cette loi en ce sens qu'elle habiliterait les entités fédérées concernées à diviser leur territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir et, par ce biais, à instaurer un système de scrutin majoritaire. Cela est rigoureusement impossible puisque cette même loi spéciale précise par ailleurs explicitement que les élections doivent avoir lieu dans le respect du système de représentation proportionnelle. C'est une évidence pour n'importe qui qu'on ne peut pas interpréter une loi comme consacrant *implicitement* une possibilité, si, par ailleurs, cette même loi condamne cette possibilité de manière expresse. Raisonnablement, il ne peut y avoir le moindre doute à ce sujet⁴¹.

Il faut noter que l'impossibilité dans un système dominé par le principe de la représentation proportionnelle de diviser le territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir, a été expressément soulignée par la Cour d'arbitrage, dans son arrêt 90/94 du 22 décembre 1994. En l'espèce, le recours en annulation porté devant la Cour était dirigé contre la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat et la loi ordinaire portant le même intitulé. Entre autres choses, les requérants reprochaient au législateur de ne pas avoir mis en place une circonscription électorale distincte pour la région de langue allemande ; ils voyaient dans cette situation une atteinte au principe d'égalité consacré par l'article 10 de la Constitution. La Cour d'arbitrage ne s'est pas ralliée à cette argumentation. En effet, indique-t-elle, le Constituant, « en considération du caractère fédératif de l'Etat, a opté, d'une part, pour une représentation garantie des communautés (au Sénat) et, d'autre part, pour une composition de la Chambre des représentants fondée uniquement sur les chiffres de la population ». « En outre », précise la Cour, et c'est cette précision qui nous intéresse plus directement, « le principe de la représentation proportionnelle inscrit à l'article 62 de la Constitution s'oppose à ce qu'on puisse n'élire qu'un seul député dans une circonscription électorale déterminée, ce qui serait inévitablement le cas d'une circonscription électorale distincte pour la région de langue allemande (...) ». En d'autres termes, qui dit système de représentation proportionnelle dit – mais qui en doutait ? – impossibilité de n'attribuer qu'un siège par circonscription électorale et donc aussi impossibilité de faire coïncider le nombre de circonscriptions avec le nombre de sièges à pourvoir.

Il convient d'observer que même si la loi spéciale s'était abstenue de préciser que l'élection des membres des parlements flamand et wallon doit se faire dans le respect du système de la représentation proportionnelle, il aurait fallu conclure à l'incompétence de la Région wallonne et de la Communauté flamande pour diviser leur territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir et, partant, à leur incompétence pour instaurer par ce biais un mode de scrutin majoritaire. Avant de nous en expliquer, il est utile de rappeler succinctement comment s'opère, dans le fédéralisme belge, la distribution des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées.

Le principe fondamental, à cet égard, est celui de l'exclusivité des compétences dévolues respectivement à la fédération et aux entités qui la composent. La Constitution belge et les lois de réformes institutionnelles prises en exécution de celle-ci, énumèrent, de manière relativement détaillée en général, les matières qui sont dévolues aux régions et communautés. Dans ces matières, les entités fédérées disposent du pouvoir de légiférer par l'adoption de normes, appelées décrets ou ordonnances, qui ont pour caractéristique de se situer au même niveau que les lois fédérales dans la hiérarchie des normes, ce qui signifie que dans lesdites matières, les entités fédérées peuvent abroger les lois fédérales en vigueur antérieurement, les modifier, les remplacer par des législations nouvelles, etc. Le principe d'exclusivité consacré par le fédéralisme belge postule que dans les matières transférées, les entités fédérées puissent seules intervenir, à l'exclusion du législateur fédéral qui a donc perdu tout titre pour régir ces matières.

De son côté, l'Etat fédéral est compétent pour gérer toutes les matières qui n'ont pas été transférées aux communautés et régions, ce qui recouvre les trois aspects suivants. *Primo*, les matières *expressément* exceptées des compétences régionales et communautaires par les normes répartitrices des compétences entre l'Etat fédéral et les Communautés ; pour prendre un exemple « au hasard » : l'emploi des langues dans les communes à facilités ⁴². *Secundo*, les matières *implicitement* exceptées par ces mêmes normes des compétences régionales et communautaires, c'est-à-dire toutes les matières qui n'entrent pas dans le champ d'application des notions auxquelles le législateur a recouru en vue de définir la compétence des entités fédérées : par exemple, l'aide médicale urgente ⁴³ ou l'exercice de l'art de guérir ⁴⁴. *Tertio*, les matières constitutionnellement réservées, à savoir celles à propos desquelles la Constitution indique qu'elles sont réglées par ou en vertu d'une loi, précision dont on infère que la compétence pour régler ces matières appartient au seul législateur fédéral, à moins que les lois répartitrices de compétence n'en disposent expressément autrement. Ainsi, quand la Constitution énonce, à l'article 146, que « Nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établie qu'en vertu d'une loi », on considère que le pouvoir d'établir une juridiction contentieuse appartient au pouvoir – législatif – fédéral.

Pour être complet, il convient de signaler qu'à terme, la Constitution prévoit d'inverser le système actuel, en investissant l'Etat fédéral de la compétence d'attribution et les entités fédérées de la compétence résiduaire ⁴⁵. Pour l'heure, toutefois, ce nouveau système n'est pas entré en vigueur, de sorte qu'on est encore fondé à conclure que dans le système actuel, les entités fédérées possèdent une

compétence exclusive dans les matières qui leur sont attribuées tandis que l'Etat fédéral dispose d'une compétence également exclusive dans les autres matières.

Enfin, on doit encore attirer l'attention sur le fait que la loi assortit le principe de l'exclusivité des compétences d'une exception, formulée à l'article 10 de la loi spéciale relatif aux « pouvoirs implicites ». Selon cet article, « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ». En d'autres termes, par dérogation au principe d'exclusivité, les communautés et régions peuvent intervenir dans des domaines qui ressortissent à la compétence d'autres législateurs ⁴⁶, pour autant, indique la loi, que cette intervention soit nécessaire.

Tels sont les grands principes qui régissent la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées en Belgique. A leur propos, la Cour d'arbitrage, à laquelle il revient, rappelons-le, d'exercer la police des compétences entre l'Etat fédéral et les différentes entités, a eu l'occasion de formuler certaines précisions.

A propos du *principe d'autonomie*, la Cour d'arbitrage a d'emblée indiqué qu'il fallait considérer que la Constitution et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, sont censés avoir attribué aux communautés et régions toute la compétence d'édicter des règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et cela sans préjudice d'un éventuel recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 relatif aux pouvoirs implicites ⁴⁷. Il ressort également d'un arrêt du 15 juillet 1998 qu'il n'y a pas lieu d'interpréter de manière extensive les réserves de compétence formulées au profit de l'Etat fédéral ⁴⁸. En réalité, ces réserves doivent s'interpréter de manière normale, c'est-à-dire d'une façon qui ne soit ni extensive, ni restrictive.

Au sujet du principe d'exclusivité, la Cour d'arbitrage a précisé, dans son arrêt n° 11 du 25 février 1986, qu'il ressort du fait que la Constitution et le législateur ont procédé à des attributions de compétence différentes, que celles-ci ont nécessairement un contenu distinct ; à l'intérieur d'un seul et même ensemble de compétences, a-t-elle ajouté ⁴⁹, chaque disposition de la loi ou du décret relative à cette matière doit nécessairement être classée dans l'une de ces attributions, ce qui exclut qu'elle puisse relever en même temps d'un ou plusieurs autres niveaux de pouvoir. En d'autres termes, le principe de l'exclusivité des compétences en vigueur en Belgique s'oppose diamétralement au système des compétences concurrentes et fait donc obstacle à ce que plusieurs législateurs puissent être regardés comme également investis du pouvoir de régler une même matière sur un territoire donné. Sauf exception, dans le fédéralisme belge, chaque matière ne peut relever que d'un seul niveau de pouvoir : soit fédéral, soit communautaire, soit régional.

Le principe d'exclusivité est donc la règle. Partant, selon la Cour d'arbitrage, le recours par les communautés et régions aux pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la loi spéciale ne se conçoit que dans des limites strictes. Concrètement, estime la Cour, pour être compatible avec la répartition des compétences instituée par ou en vertu de la Constitution, le recours aux pouvoirs implicites n'est admissible qu'à trois conditions : *primo*, comme l'énonce expressément la loi, l'intervention dans une matière réservée à un autre législateur doit être nécessaire ; *secundo*, la matière

réservée doit se prêter à un règlement différencié ; *tertio*, l'impact du débordement de compétence sur la matière réservée doit rester marginal, ce qui signifie que ce débordement ne peut en aucun cas toucher à l'essence de la matière réservée ⁵⁰.

En vertu des principes d'exclusivité et d'autonomie, lorsqu'il exerce des compétences, un législateur ne peut pas – cela va de soi – porter atteinte à la délimitation d'autres attributions de compétence visées par la Constitution ou la loi spéciale de réformes institutionnelles ⁵¹. Il ne peut donc pas, par le biais d'une compétence qu'il détient ⁵², méconnaître la compétence d'un autre législateur ⁵³. Signalons, à cet égard, que pour vérifier s'il y a excès de compétence, la Cour examine si les règles critiquées peuvent être assimilées à une matière de la compétence d'un autre législateur ⁵⁴. Dans cette recherche, l'intention de l'auteur de la norme querellée entre également en ligne de compte, sans qu'il s'agisse d'un critère déterminant à lui seul ⁵⁵. En la matière, la Cour examine encore si la norme critiquée est ou non de nature à empêcher les autres législateurs d'exercer leurs compétences ⁵⁶.

Le respect que chaque législateur doit aux compétences détenues par les autres entités implique, selon la haute juridiction constitutionnelle, qu'il est interdit à ce législateur de concevoir une matière de sa compétence en manière telle qu'il serait impraticable pour les autres législateurs de conduire une politique efficace dans les matières de leur compétence ⁵⁷. Plus précisément, toujours d'après la Cour, il doit, lorsqu'il règle une matière de sa compétence, se limiter aux règles nécessaires à cet effet et veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre par les autres entités de leurs propres compétences ⁵⁸. Dans la foulée de ces considérations, la Cour d'arbitrage en est arrivée à formuler un principe nouveau : le principe de proportionnalité. Dans un arrêt n° 58/95 du 12 juillet 1995, elle a fait valoir que tout législateur devait veiller, dans l'exercice de sa compétence, à ne pas porter atteinte de manière disproportionnée à la compétence des autres législateurs ; elle a ajouté que cette proportionnalité constituait un élément de la compétence de l'entité concernée ⁵⁹. Aussi un législateur doit-il, lorsqu'il lève une taxe, mettre en balance l'intérêt qu'il entend protéger avec d'autres intérêts quand ceux-ci sont protégés par des mesures prises par d'autres législateurs dans l'exercice de leurs compétences, cette proportionnalité constituant un élément de la compétence de ce législateur ⁶⁰.

A la lueur des principes pré-rappelés, il apparaît que le pouvoir de délimiter les circonscriptions électorales qui est dévolu à la Région wallonne et à la Communauté flamande ne saurait en aucune manière inclure celui de diviser le territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir, de manière à instaurer par ce biais un système de scrutin majoritaire.

Un premier point n'est contesté par personne : c'est que la Région wallonne et la Communauté flamande ne se sont pas vu attribuer de manière directe le pouvoir de modifier le mode de scrutin. Si, aux yeux de certains, ces entités disposent d'un certain pouvoir en la matière, c'est par le biais de leur compétence pour délimiter les circonscriptions électorales, à savoir une compétence dont chacun reconnaîtra qu'elle n'inclut pas naturellement le pouvoir de modifier le mode de scrutin. Comme la compétence résiduelle appartient aujourd'hui encore à l'Etat fédéral, il faut en déduire que le pouvoir de déterminer le mode de scrutin constitue une compétence

fédérale, ce qui, principe d'exclusivité oblige, conduit à conclure que les entités fédérées ne sont pas compétentes en la matière. Les entités fédérées, c'est une certitude, ne peuvent donc pas prétendre que ladite matière leur a été attribuée et qu'elles sont en principe compétentes pour la régler. Si elles peuvent éventuellement prétendre pouvoir intervenir en la matière, c'est de manière non pas directe, mais médiate, par le biais de leur compétence pour délimiter les circonscriptions électorales, en en établissant autant qu'il y a de sièges à pourvoir.

La question est donc de savoir s'il est envisageable, par ce biais, d'étayer la thèse de la compétence de la Région wallonne et de la Communauté flamande pour modifier le mode de scrutin. A la lumière des principes consacrés par la jurisprudence constitutionnelle, on est conduit à constater qu'une telle argumentation est impossible à articuler.

Un premier principe, nous l'avons vu, tient en ceci qu'une entité ne peut pas, par le biais d'une compétence qu'elle possède, empiéter sur la compétence des autres législateurs. On pourrait éventuellement soutenir qu'en divisant le territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir, l'entité fédérée n'empiète pas formellement sur les compétences de l'Etat fédéral. Encore une telle division est-elle faite dans l'intention de modifier le mode de scrutin, matière de la compétence fédérale. Or, on l'a indiqué, il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que l'intention d'empiéter sur la compétence d'autrui entre en ligne de compte dans l'opération consistant à déterminer l'existence d'un excès de compétence. Sur cette simple base, on pourrait donc déjà conclure à l'existence d'un pareil excès.

Mais il y a plus. Il existe, en effet, un autre principe en vertu duquel on serait fondé, en l'espèce, à conclure à l'existence d'un excès de compétence : le principe selon lequel une entité est tenue, dans l'exercice de ses compétences, de ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par les autres entités de leurs propres compétences. A ce propos, il va sans dire qu'en divisant le territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir, une entité fédérée forcerait la main du législateur fédéral, en l'obligeant à accepter que le scrutin se déroule selon un mode majoritaire et, par là même, rendrait impossible l'exercice par ce législateur de sa compétence de déterminer le mode de scrutin. L'entité fédérée empiéterait donc sur la compétence du législateur fédéral en opérant la division précitée.

Enfin, l'idée de recourir à la théorie des pouvoirs implicites pour justifier une intervention des entités fédérées dans la détermination du mode de scrutin les concernant est exclue. En effet, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que le recours à cette théorie n'est possible qu'à la condition, notamment, que le débordement de compétence ne produise qu'un impact marginal sur la compétence du « tiers » législateur concerné. Or, on vient de le rappeler, le fait d'admettre qu'une entité fédérée puisse diviser le territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir équivaut à déposséder complètement le législateur fédéral de son pouvoir de déterminer le mode de scrutin aux élections régionales ou communautaires. De la sorte, la condition relative à l'impact marginal n'est manifestement pas remplie.

Des considérations qui précèdent, il ressort, comme nous l'avions annoncé, que même si la loi spéciale s'était abstenue de préciser que les élections du Conseil

régional wallon et du Conseil flamand doivent se faire dans le respect du système de la représentation proportionnelle, ces Parlements n'auraient pas pu articuler une argumentation convaincante en faveur de la thèse voulant qu'ils puissent, au titre de leur autonomie constitutive, déterminer eux-mêmes le mode de scrutin selon lequel leurs propres membres sont élus. La thèse soutenue par le ministre-président de la Région wallonne aux fêtes de Wallonie sur ce thème, s'avère donc, quel que soit l'angle sous lequel on se place, totalement dénuée de fondement.

Avant de conclure, une dernière question doit être traitée. Nous venons d'expliquer que la Région wallonne et la Communauté flamande ne sont pas compétentes pour instaurer un mode de scrutin majoritaire par le biais d'une division de leur territoire en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir. Mais *quid* si l'entité, s'engageant dans une voie moins radicale, divise son territoire de façon à ce que les circonscriptions aient chacune droit à un nombre peu important de sièges ⁶¹ ? Doit-on considérer, dans ce cas, qu'elle a agi valablement ?

Assurément non si, en raison de la division opérée, le système de représentation cesse de pouvoir être qualifié de système de « représentation proportionnelle », au sens de la loi spéciale (et de la Constitution ⁶²) : dans ce cas, en effet, il apparaît que le décret qui porte division des circonscriptions électorales méconnaît la loi spéciale et donc qu'il est illégal. Partant, il y aura violation de l'article 29 si la division des circonscriptions électorales est opérée en manière telle que l'ensemble des « petits » partis sont exclus de la représentation parlementaire.

Si la division considérée n'aboutit pas en fait à la mise en place d'un système de représentation majoritaire, il n'y a pas violation de l'article 29 de la loi spéciale. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'en procédant à cette division, l'entité concernée a agi légalement. En effet, il incombe au pouvoir fédéral, en sa qualité d'organe investi de la compétence résiduelle, *d'organiser la représentation proportionnelle* en Région wallonne et en Communauté flamande. Partant, pour déterminer si l'entité a procédé légalement, il faudra examiner si, en procédant au découpage de son territoire en circonscriptions électorales, elle n'a pas empiété sur la compétence fédérale précitée. Pour se prononcer à cet égard, il faudra voir si le découpage opéré est ou non de nature à rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice par le législateur fédéral de cette compétence. Dans l'affirmative, il y aura violation des règles répartitrices de compétences ; dans la négative, il faudra considérer que l'entité a respecté les bornes que ces règles assignent à sa compétence.

4. Conclusion

La présente contribution avait pour objet d'exposer les modalités juridiques d'un changement de scrutin en Belgique. A son terme, on est en mesure de conclure qu'il s'agit bien, pour l'heure, d'une compétence exclusive du pouvoir fédéral. En ce qui concerne le Sénat et la Chambre des représentants, le principe de la proportionnelle est constitutionnalisé, de sorte qu'une modification du mode de scrutin à cet échelon requiert une révision préalable de la Constitution. Comme les articles 62 et 68 de la Constitution ne sont pas soumis à révision, une pareille modification ne sera pas envisageable avant la législature qui suivra celle qui a débuté après les élections du 13 juin 1999.

En ce qui concerne les entités fédérées, il faut distinguer le cas de la Communauté germanophone de celui des autres entités. Le pouvoir de modifier le mode de scrutin pour l'élection du parlement de la Communauté germanophone incombe au législateur fédéral agissant à la majorité ordinaire. La même compétence exercée à l'égard de la Communauté flamande, de la Région wallonne, de la Communauté française et de la Région de Bruxelles-Capitale, incombe au législateur fédéral, mais agissant à la majorité spéciale. Il faut donc dans un cas une loi ordinaire et dans les autres une loi spéciale pour modifier le mode de scrutin en vigueur dans les différentes entités évoquées.

S'il s'engage dans la voie des réformes, le législateur devra veiller à agir dans le respect du principe d'égalité consacré par l'article 10 de la Constitution. Il ne pourra donc instaurer des systèmes de scrutin différents d'un niveau de pouvoir à l'autre ou d'une entité fédérée à l'autre, qu'à la condition que les différences de traitement instituées reposent sur des critères objectifs et qu'elles soient raisonnablement justifiées, l'existence d'une telle justification s'appréciant en tenant compte du but et des effets des mesures critiquées ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité sera violé s'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ⁶³.

Pour terminer, je voudrais indiquer pourquoi, à mon sens, la prise de position adoptée par le ministre-président de la Région wallonne était particulièrement malvenue. Comme je l'ai souligné *supra*, quiconque est pourvu de la faculté de lire réalise presque immédiatement que les entités fédérées auxquelles l'autonomie constitutive est reconnue ne sont pas compétentes pour modifier le mode de scrutin, que ce soit par le biais de leur pouvoir de délimiter les circonscriptions électorales ou par toute autre voie. Il est difficilement imaginable qu'à Namur, il se soit trouvé quelqu'un, dans l'entourage présidentiel, pour être sérieusement convaincu par la thèse contraire. On se trouve donc en présence ici d'une prise de position non pas technique mais politique. Cette prise de position comporte au moins un double message politique. L'un échappe à la critique alors que l'autre s'y expose de manière frontale.

Le premier message, c'est qu'à l'estime du ministre-président wallon, il convient de substituer au système de la proportionnelle un mode de scrutin majoritaire. Fort bien : c'est là une prise de position tout à fait honorable. On peut évidemment ne pas être d'accord avec l'opinion ainsi exprimée. Mais force est de constater que celle-ci ne s'expose à aucune autre critique que celles qu'on peut faire valoir sur le terrain du débat d'idées.

On ne peut pas du tout en dire de même de l'autre message qui transparait dans la prise de position du ministre-président wallon. Ce second message consiste à dire : amis wallons, on ne nous a pas donné la compétence pour modifier le mode de scrutin ; qu'à cela ne tienne, plaidons que nous sommes compétents – même si nous sommes convaincus du contraire – et prenons unilatéralement ce qui nous est injustement refusé. Ce second message est inadmissible, pour au moins deux raisons.

D'abord parce que l'Etat de droit – c'est-à-dire l'instauration d'un système où l'Etat est au même titre que les particuliers, tenu de respecter les règles qui s'appliquent dans la société, et notamment celles qui consacrent et protègent les

droits et intérêts légitimes des personnes –, n'est pas seulement l'affaire des juges, mais plutôt celle des pouvoirs publics dans leur ensemble. De ces pouvoirs publics, on est en droit d'attendre qu'ils veillent à respecter les règles du jeu et non qu'ils témoignent de leur mépris vis-à-vis de celles-ci. Il en va d'autant plus ainsi lorsque ce sont les règles du jeu du fédéralisme qui sont en cause, en raison de la loyauté que les partenaires de la fédération se doivent mutuellement ⁶⁴. Or, c'est faire preuve de mépris vis-à-vis des règles en vigueur en Belgique et donc d'une forme de déloyauté fédérale que de soutenir l'insoutenable, à savoir que la Région wallonne serait compétente pour instaurer le scrutin majoritaire.

L'autre raison tient au fait que dans le contexte politique actuel, où l'on voit la Communauté flamande s'emparer unilatéralement de compétences sensibles dévolues à l'Etat fédéral ⁶⁵, il est particulièrement malvenu, de la part d'un haut responsable francophone, d'adopter une position appelée à essuyer les mêmes critiques que celles que les francophones adressent dans le même temps et avec véhémence à la Flandre, à propos des facilités. Qui ne voit que cela déforce les francophones, toute critique politique adressée à la Flandre sur le dossier des facilités s'exposant à une réplique facile consistant à dire qu'avant de critiquer ce qui se fait en Flandre, les francophones feraient bien de balayer devant leur propre porte ?

La compétence de modifier le mode de scrutin aux élections législatives constitue donc une compétence fédérale et c'est se comporter de façon peu avisée, à tous égards, que de prétendre le contraire.

Notes

¹ Loi du 29 décembre 1899 relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives, *Moniteur belge*, 30 décembre 1899. A vrai dire, la date de naissance du système proportionnel en Belgique pourrait donner lieu à discussion. On pourrait, en effet, la faire remonter au 12 septembre 1895, date à laquelle a été adoptée une loi relative aux élections communales (*Moniteur belge*, 18 septembre 1895) qui, sans renoncer au mode de scrutin majoritaire, a assorti celui-ci d'une dose de proportionnelle, dans le but d'expérimenter ce dernier système (voir le rapport de la section centrale devant la Chambre des représentants, *Pasinomie*, 1895, p. 347). A la

base, cette loi distingue selon que la circonscription compte un membre à élire ou plusieurs. Dans le premier cas, le candidat ayant obtenu la majorité absolue des voix est élu ; si aucun ne dispose de cette majorité, un scrutin de ballottage est organisé entre les deux candidats ayant recueilli le plus de voix (article 42). Dans l'hypothèse où il y a plusieurs membres à élire, une nouvelle distinction doit être faite selon que des candidats ont ou non obtenu la majorité absolue des voix (article 43). Dans l'affirmative, ils sont proclamés élus (à noter que l'idée qu'il puisse exister plusieurs candidats ayant obtenu la majorité absolue des voix s'explique par le fait que le panachage est permis). Dans la négative, les sièges sont répartis entre les listes qui ont atteint un certain seuil (fixé par l'article 44), selon le système de représentation proportionnelle imaginé par D'Hondt (voir l'article 45).

² Le rapport fait à la Chambre au nom de la section centrale indique que la représentation proportionnelle « assure à tous les partis, dont les membres sont suffisamment nombreux dans un arrondissement, pour atteindre le quotient électoral, une représentation en rapport avec leur force réelle. Le projet donne ainsi satisfaction à ce grand principe de justice qui veut que le corps électoral soit représenté au Parlement conformément à sa situation vraie ; il assure aux divers partis une délégation proportionnelle à leur importance ».

³ M. UYTENDAELE, *Regards sur un système institutionnel paradoxal*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 201 ; M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1964, p. 258 ; J. BEAUFAYS, « La représentation proportionnelle en Belgique », *Pouvoirs*, n° 32, pp. 51 et s. ; J. BEAUFAYS, H. BRENY, « La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges », *Annales de la faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège*, 1971, pp. 533 et 534.

⁴ Voir notamment A.-P. FROGNIER, « Les systèmes électoraux : types et effets politiques », *Administration publique trimestrielle*, 1998, pp. 3 et s.

⁵ Communauté flamande, Communauté française, Région wallonne, Communauté germanophone, Région de Bruxelles-Capitale.

⁶ Il a donc fallu vingt années pour que le principe de la représentation proportionnelle soit constitutionnalisé. Lors des réformes constitutionnelles de 1893, la préoccupation de laisser aux Chambres toute latitude en vue de déterminer le meilleur mode de scrutin, eu égard à l'élargissement prévisible du corps électoral, a été clairement exprimée (voir l'intervention du ministre de l'Intérieur et de l'Instruction publique, M. DE BURLET, au Sénat, *Pasinomie*, 1893, pp. 384 et 385). En 1920, il a semblé que le système de la représentation proportionnelle avait suffisamment fait ses preuves et que ses avantages étaient assez connus pour qu'on l'érige en principe constitutionnel (voir le rapport de la commission de la Chambre des représentants concernant la révision de l'article 48 – actuellement 62 – de la Constitution, *Pasinomie*, 1920, pp. 621 à 623).

⁷ A leur propos, la Constitution prévoit, en son article 68, § 3, alinéa 2, que la désignation des sénateurs communautaires est réglée par la loi fédérale, sauf les exceptions formulées par la loi spéciale en faveur des Communautés française et flamande. En exécution de ce texte, l'article 51 de la loi spéciale du 8 août 1980 permet au parlement de la Communauté française et au parlement flamand de décider que leurs sénateurs communautaires seront désignés *séparément* par les non-Bruellois et les Bruellois de ces parlements.

⁸ Pour lequel la question ne se pose pas vu qu'il est tout seul.

⁹ Le principe de l'élection des sénateurs à la représentation proportionnelle a été inscrit dans la Constitution le 15 octobre 1921 (*Pasinomie*, 1921, pp. 700 et s.).

¹⁰ Consistant en ceci que des dérogations à cette compétence fédérale peuvent être formulées par le législateur spécial en faveur des Communautés, en ce qui concerne les modalités de désignation des sénateurs communautaires (voir *supra*, la note 7).

¹¹ Rapport de la Commission de la Chambre des représentants, *Pasinomie*, 1920, p. 622.

¹² Rapport de la Commission de la Chambre des représentants, *Pasinomie*, 1920, pp. 621 à 623.

¹³ Actuellement 62.

¹⁴ Selon P. MARTIN, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1996.

¹⁵ Voir CA, 24 décembre 1994, n° 90/94 (sur cet arrêt, voir *infra*).

¹⁶ Voir *supra*, la note 1.

¹⁷ Voir M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé. Réflexions sur le système institutionnel belge, issu des réformes de 1988-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 27 et s.

¹⁸ J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Paris, Dalloz, 1967, I, pp. 215 et s.

¹⁹ H. BRUN, G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, Québec, Y. Blais inc., 1990, pp. 216 et s. ; P.W. HOGG, *Constitutionnal law of Canada*, Toronto, Carswell, 1992, 3^e édition, pp. 1002 et 1003.

²⁰ *Op. cit.*, p. 139.

²¹ J.-F. AUBERT, *op. cit.*, p. 217, n° 571. En Suisse, la plupart des cantons ont opté pour un système de représentation proportionnelle (M. UYTENDAELE, *op. cit.*, p. 123).

²² M. FROMONT, A. RIEG, *Introduction au droit allemand*, Paris, Cujas, 1984, p. 81.

²³ J.-Y. MORIN, J. WOEHRLING, *Les constitutions du Canada et du Québec*, Montréal, Thémis, 1994, p. 261 ; H. BRUN, G. TREMBLAY, *op. cit.*, sp. p. 274.

²⁴ A. TUNC et S. TUNC, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique. Le système constitutionnel actuel*, Paris, Montchrestien, 1954, p. 117.

²⁵ Pour la situation avant les réformes de 1993, voir notamment CA, 14 juillet 1990, n° 26/90.

²⁶ Article 53 de la Constitution.

²⁷ La Constitution ne précise pas expressément qu'il ne s'agit que des principes de base relatifs à ces matières. La nécessité pour le législateur spécial de s'en tenir au règlement des principes de base et des prescriptions fondamentales concernant la composition et le fonctionnement des Parlements a été mise en évidence par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi spéciale relative aux institutions bruxelloises (*Documents parlementaires*, Sén., s. 1988-1989, n° 514/1). Le projet, observe la section, « est appelé (...) à prendre place (...) au sein de la législation fondamentale qui détermine les nouvelles structures institutionnelles du pays. C'est la raison pour laquelle il doit être adopté » à la majorité spéciale. Toutefois, il comporte bon nombre de dispositions techniques qui concernent la matière électorale et qui sont dépourvues de tout contenu institutionnel. Cette manière de procéder doit être écartée, pour des raisons qui tiennent à la légistique ainsi qu'à la finalité même de l'exigence de la majorité spéciale. Il conviendrait donc, conclut le Conseil d'Etat, « d'écarter du projet les dispositions usuelles ou purement techniques relatives aux élections, pour les insérer dans un projet de loi qui puisse être voté à la majorité simple ». Ceci, précise le Conseil d'Etat, « ne vaut que pour les dispositions usuelles et techniques en matière électorale. Régler la composition du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale implique, cela va sans dire, que soient énoncés tous les principes de base et toutes les prescriptions fondamentales qui concernent les élections, de sorte qu'une majorité spéciale est requise à cet effet ». Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il, entre autres choses, que les dispositions relatives « au chiffre électoral et à la manière dont s'effectue la répartition des sièges attribués » soient maintenues dans la loi spéciale.

²⁸ Pour ce qui concerne spécifiquement la Commission communautaire française, la Vlaamse gemeenschapscommissie et la Commission communautaire commune, voir l'article 136 de la Constitution qui dispose qu'il « y a des groupes linguistiques au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, et des Collèges, compétents pour les matières communautaires ; leurs composition (et) fonctionnement (...) sont réglés par une loi adoptée à la majorité » spéciale.

²⁹ Voir la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dont le livre 1^{er} traite des élections du Conseil régional wallon et du Conseil flamand.

³⁰ Sur cette éventualité, voir le rapport fait au nom de la commission de révision de la Constitution par MM. REYNDEERS et TANT (*Documents parlementaires*, Ch., s. 1992-1993, n° 725/6), en particulier les pages 39-40, 57-59, 67-68, 87-88 et 91.

³¹ Voir P. VANDERNACHT, « Les nouvelles règles de fonctionnement et de composition des organes des entités fédérées à la lumière des dernières réformes institutionnelles », dans *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 343 et s.

³² Voir l'avis de la section de législation cité à la note 27 et dont il ressort que les modalités de répartition des sièges entre les listes figurent parmi les principes de base régissant la composition des assemblées élues.

³³ Ce dernier article dispose qu'après répartition des sièges entre le groupe de listes de candidats du groupe linguistique français et le groupe de listes de candidats du groupe linguistique néerlandais, « les sièges ainsi obtenus pour chaque groupe sont répartis entre les listes de candidats selon les modalités prévues aux articles 167, 168, 172 et 173 du Code électoral ». Ces derniers articles sont précisément ceux qui règlent la répartition des sièges pour l'élection du Sénat et de la Chambre des représentants et la désignation des élus dans ces mêmes assemblées.

³⁴ En l'occurrence la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

³⁵ L'article 26 dispose, en son paragraphe 1^{er}, que « Le Conseil régional wallon et le Conseil flamand déterminent les circonscriptions électorales par décret, chacun pour ce qui le concerne ».

³⁶ L'article 26, § 2 prescrit qu'« Aucune circonscription électorale ne peut dépasser les limites du territoire d'une Région ».

³⁷ L'article 26, § 3 énonce : « S'il y a plusieurs circonscriptions électorales, chaque circonscription électorale compte autant de sièges (...) », etc. L'existence d'une pluralité de circonscriptions électorales étant envisagée par la loi spéciale à titre d'hypothèse, c'est donc qu'il pourrait n'en exister qu'une seule. Il est donc au pouvoir des Parlements wallon et flamand de ne plus prévoir qu'une circonscription.

³⁸ Il convient de noter que cette prescription ne figurait pas dans la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat déposée MM. VAN ROMPUY et consorts (voir *Documents parlementaires*, Sén., s. 1992-1993, n° 558-1, sp. p. 73). Son insertion fait suite à une observation formulée par la section de législation du Conseil d'Etat. Consultée sur la proposition précitée, la section de législation a fait valoir que « l'autonomie des Etats fédérés est limitée par l'ordre constitutionnel de l'Etat fédéral » et que cet ordre « impose à l'Etat fédéré certains principes (par exemple : principes démocratiques) ou certaines formes d'organisation, par exemple le nombre et la composition des organes » (*Documents parlementaires*, Sén., s. 1992-1993, n° 558-2, p. 8). En conséquence, un amendement n° 24 visant à consacrer le système de la représentation proportionnelle pour l'élection des parlements flamand et wallon a été déposé (*Documents parlementaires*, Sén., s. 1992-1993, n° 558-5, p. 434) et voté, sans discussion (*Documents parlementaires*, Sén., s. 1992-1993, n° 558-5, sp. p. 249).

³⁹ Voir la justification donnée à l'amendement n° 24, *Documents parlementaires*, Sén., s. 1992-1993, n° 558-5, p. 434 : « L'insertion (dans l'article 29 de la loi spéciale) d'un nouveau § 1^{er} (aux termes duquel « Les élections du Conseil régional wallon et du Conseil flamand se font en respectant le principe de la représentation proportionnelle ») s'inspir(e) de l'article 48 (actuellement 62), alinéa 2, de la Constitution ainsi que du nouvel article 53, § 4 (actuellement 68, § 1^{er}), alinéa 1^{er}, de la Constitution tel qu'adopté par le Sénat ».

⁴⁰ Une telle situation survient lorsqu'un mandat est vacant et qu'il ne peut y être pourvu par l'installation d'un suppléant.

⁴¹ Cette conséquence était évidemment voulue par les auteurs de l'amendement appelé à devenir l'actuel article 29 de la loi spéciale. Dans la justification à leur amendement, ceux-ci font valoir qu'une « structure constitutionnelle rigoureusement identique vaut pour les Conseils et le Parlement, qui doit être respectée par les Conseils dans l'exercice de leur autonomie constitutive » (*Documents parlementaires*, Sén., s. 1992-1993, n° 558-5, p. 434).

⁴² Voir l'article 129 de la Constitution.

⁴³ CA, 12 juillet 1995, n° 63/95.

⁴⁴ CA, 15 juillet 1998, n° 83/98. Jugé à cet égard que quand une matière n'a pas été transférée en tant que telle aux communautés ou aux régions par voie de dispositions expresses, elle continue de relever du législateur fédéral, au titre de sa compétence résiduaire, pour tous ceux de ses aspects qui n'ont pas été confiés explicitement à la compétence des entités fédérées (CA, 31 janvier 1989, n° 1/89).

⁴⁵ Voir Ph. COENRAETS, E. MARON, « Les transferts de compétences de l'autorité fédérale vers les Communautés et les Régions », dans *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 117 et s., sp. pp. 173 et s.

⁴⁶ La question de savoir si les pouvoirs implicites bénéficient également à l'Etat fédéral est controversée. Le Conseil d'Etat l'a admis (voir CE, 4 avril 1986, Inter-environnement Wallonie et Fagnoul, n° 26.323). La doctrine, pour sa part, est divisée (voir G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 176 à 181).

⁴⁷ Voir notamment CA, 26 juin 1986, n° 25 ; 16 janvier 1997, n° 2/97 ; 17 juin 1998, n° 73/98.

⁴⁸ CA, 15 juillet 1998, n° 83/98 : la compétence de principe relative à la politique de santé, explicitement attribuée aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, 1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, resterait sans objet si la réserve en ce qui concerne l'exercice de l'art

de guérir était interprétée de façon extensive et visait tous les aspects de la relation entre les patients et le médecin ; un exercice efficace de la compétence qui lui a été attribuée suppose nécessairement que le législateur décréteil puisse, dans sa réglementation, prendre en compte certains aspects de cette relation ; en tant que le décret vise un ensemble de mesures destinées à améliorer encore la dispensation des soins dans l'intérêt du patient sans toutefois intervenir dans la manière dont sont exercés l'art médical et l'art infirmier, en particulier en ce qui concerne la liberté thérapeutique et de diagnostic, les dispositions attaquées s'inscrivent dans la sphère de compétence du législateur décréteil.

⁴⁹ En l'occurrence, il s'agissait de la politique économique.

⁵⁰ Sur ces différentes conditions, voir notamment CA, 20 décembre 1985, n° 7 ; 19 décembre 1991, n° 40/91 ; 21 janvier 1993, n° 4/93 ; 18 janvier 1996, n° 6/96 ; 28 novembre 1996, n° 68/96 ; 25 novembre 1997, n° 73/97 ; 17 décembre 1997, n° 83/97 ; 16 septembre 1998, n° 95/98.

⁵¹ CA, 9 juillet 1992, n° 55/92. Sauf bien entendu un recours au mécanisme des pouvoirs implicites : jugé à cet égard par la Cour d'arbitrage qu'une Région ne peut exercer ses compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire en manière telle qu'elle porterait atteinte aux compétences exclusives des autres législateurs ; en imposant d'annoncer par voie radiophonique et télévisée les enquêtes publiques, la Région règle la matière de la radio-télédiffusion, qui relève des Communautés ; elle porte donc atteinte à la compétence des Communautés, ce qu'elle ne peut faire que dans les limites de l'article 10 de la loi spéciale (arrêt n° 73/97 du 25 novembre 1997).

⁵² En l'occurrence, la compétence fédérale en matière de prix.

⁵³ A savoir celle des Communautés de régler le statut pécuniaire des enseignants. CA, 2 mars 1995, n° 21/95. Voir encore l'arrêt n° 73/97 du 25 novembre 1997.

⁵⁴ Voir notamment CA, 25 avril 1995, n° 35/95.

⁵⁵ C'est ce qui ressort de l'arrêt n° 11/98 du 11 février 1998. Dans cette affaire, la Cour juge utile d'observer que par l'adoption du « régime de liberté » prévu à l'article 3 du décret flamand fixant le statut du sportif amateur, qui implique que le sportif amateur a le droit de résilier annuellement le contrat qui le lie à son association sportive par l'envoi d'une lettre recommandée, et que toute indemnité est interdite lors de la cession régulière de ce contrat, à la suite du transfert vers une autre association, le législateur décréteil *n'a pas eu l'intention* de prendre une mesure quelconque en matière de droit du travail ; il n'en demeure pas moins, ajoute-t-elle, que la Communauté ne peut pas édicter de règles contraires aux normes fédérales qui régissent le droit de mettre fin à la relation de travail et les modalités de ce droit.

⁵⁶ CA, 1^{er} avril 1998, n° 36/98 : une réglementation qui oblige les pouvoirs publics, exploitants de sociétés de distribution d'eau, à fournir une quantité minimale d'eau potable gratuite par personne aux ménages abonnés, relève de la compétence régionale en matière de distribution d'eau ; bien que semblable réglementation puisse avoir une incidence sur les tarifs d'eau potable pratiqués par lesdits pouvoirs publics pour les fournitures effectivement facturées, il ne s'agit pas d'une mesure de politique des prix au sens de la loi spéciale, la disposition critiquée *n'empêchant nullement l'autorité fédérale d'exercer ses compétences*, en particulier en matière de contrôle des augmentations de prix.

⁵⁷ CA, 24 mai 1988, n° 54 (la Région peut soumettre les autorisations de bâtir des centrales nucléaires à une étude préalable d'incidences, à la condition que cette étude soit limitée aux objectifs de l'urbanisme et qu'elle n'empêche pas l'Etat national de conduire une politique efficace dans les matières de sa compétence, ici la protection contre les radiations ionisantes) ; 9 juillet 1992, n° 55/92 (le fait, énonce la Cour, qu'une politique régionale – en l'occurrence dans le domaine environnemental – produise des répercussions sur un secteur ne relevant pas des compétences des entités fédérées n'est constitutif d'un excès de compétence que si les prescriptions imposées sont telles qu'il serait impraticable pour le législateur national de conduire une politique efficace dans une matière qui relève de sa compétence – en l'espèce, la politique agricole –) ; 18 décembre 1996, n° 81/96 ; 20 novembre 1997, n° 71/97 (une réglementation prise par l'Etat fédéral dans les limites de sa compétence et qui n'empêche pas les Communautés d'adopter des normes propres en matière de contrôle de qualité de la dispensation de soins, respecte la répartition des compétences entre l'Etat et les Communautés).

⁵⁸ CA, 2 avril 1992, n° 23/92 et 24/92 ; 9 juillet 1992, n° 55/92 ; 2 février 1995, n° 4/95 et 6 10/95 ; 12 juillet 1995, n° 63/95 (l'aide médicale urgente s'analyse comme une matière en soi qu'à défaut d'une attribution expresse, est restée de la compétence du législateur fédéral ; en ce qu'elle implique certains soins donnés aux personnes secourues, la norme fédérale se limite à ce que requiert l'urgence et ne rend pas impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre par les Communautés de leur compétence relative à la dispensation des soins) ; 1^{er} avril 1998, n° 36/98.

⁵⁹ En l'espèce, la réglementation contestée était une réglementation fédérale en matière de chômage, dont les requérants prétendaient qu'elle empiétait sur la compétence des Régions en matière de remise au travail des chômeurs.

⁶⁰ CA, 13 janvier 1994, n° 2 et 3/94.

⁶¹ Cette éventualité a été expressément discutée par les Constituants lors des réformes de 1992-1993. Un orateur s'est en effet demandé « si, sans toucher aux principes du suffrage universel et de la représentation proportionnelle, une région pourrait diviser son territoire en un nombre tellement élevé de circonscriptions électorales que chaque circonscription ne compterait plus que trois élus, ce qui en Wallonie, donnerait pratiquement dans chaque circonscription, deux élus socialistes et un élu du PRL ou du PSC (sur la base des résultats des élections de 1991) ». Il lui fut répondu par un des auteurs de la proposition de révision que si « cette hypothèse n'était effectivement pas exclue « l'intention des auteurs de la proposition n'était assurément pas de laisser la porte ouverte à une telle réforme » (*Documents parlementaires*, Ch., s. 1992-1993, n° 725/6, p. 91). Rappelons que cette porte a pourtant été laissée ouverte par les Constituants, puisque ceux-ci se sont abstenus de préciser dans la Constitution que l'élection des parlements des entités fédérées devrait avoir lieu dans le respect du système de la représentation proportionnelle (voir *supra*).

⁶² Puisque la notion a le même sens dans la loi spéciale et dans la Constitution (voir *supra*).

⁶³ Le législateur serait toutefois délié de son obligation de respecter le principe d'égalité si les différences de traitement instituées en matière de mode de scrutin trouvaient leur fondement dans la Constitution directement (voir par exemple l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 24/98 du 10 mars 1999 qui affirme l'incompétence de la Cour pour se prononcer sur la violation du principe d'égalité dès lors qu'il lui est en réalité demandé de se prononcer sur un choix que le Constituant a lui-même fait).

⁶⁴ Sur la portée du principe constitutionnel de loyauté fédérale en droit belge, voir Y. LEJEUNE « Le principe de la loyauté fédérale : une règle de comportement au contenu mal défini » *Administration publique trimestrielle*, 1994, p. 233 et s. ; S. DEPRÉ, « Les conflits d'intérêts : une solution à la lumière de la loyauté fédérale ? », *Revue belge de droit constitutionnel*, 1995, pp. 14 et s.

⁶⁵ On songe évidemment ici à la matière des facilités linguistiques, qui ressortit à la sphère de compétence du pouvoir fédéral mais que le gouvernement de la Communauté flamande a ce pouvoir régler par voie de circulaire.

Signatures

Bernard BLÉRO est premier assistant au Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles.

Alessandro CHIARAMONTE est chercheur en science politique à l'Université de Florence.

Olivier COSTA est chargé de recherche au CNRS auprès du CERVIL – Pouvoir, Action publique, Territoire – à l'Institut d'études politiques de Bordeaux.

Pascal DELWIT enseigne la science politique à l'Université libre de Bruxelles. Il y dirige le Centre d'étude de la vie politique – Cevipol. Il est l'auteur de *Les partis socialistes et l'intégration européenne* (Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995) et co-éditeur de *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe* (Paris, Presses universitaires de France, 1999).

Jean-Michel DE WAELE enseigne la science politique à l'Université libre de Bruxelles. Chercheur au Centre d'étude de la vie politique, il est l'auteur de *L'émergence des partis politiques en Europe centrale* (Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999) et co-éditeur de *De la question albanaise au Kosovo* (Bruxelles, Complexe, 1999).

Florence FAUCHER est maître de conférences à l'Université de Stirling. Elle est l'auteur de *Les habits verts de la politique* (Paris, Presses de sciences po, 1999).

Paul MAGNETTE enseigne la science politique à l'Université libre de Bruxelles. Chercheur au Centre d'étude de la vie politique, il est l'auteur de *La citoyenneté européenne. Droits, politiques, institutions* (Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999) et éditeur de *De l'étranger au citoyen. Construire la citoyenneté européenne* (Bruxelles, Editions De Boeck, 1998).

Pierre MARTIN est politologue au CNRS, spécialiste de l'analyse des résultats électoraux au CIDSP à l'Institut d'études politiques de Grenoble. Il est l'auteur de *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Paris, Montchrestien, 2^e édition, 1997) et *Comprendre les évolutions électorales. La théorie des réalignements revisitée* (Paris, Presses de sciences po, 2000).

Daniel-Louis SEILER est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Bordeaux. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont notamment *La vie politique des Européens* (Paris, Economica, 1999).

Jean STENGERS est professeur émérite de l'Université libre de Bruxelles. Historien, auteur de très nombreuses contributions relatives à l'histoire de Belgique, il est notamment l'auteur de *L'action du roi en Belgique depuis 1831 : pouvoir et influence* (Bruxelles, Racine, 2^e édition, 1996).

Table des matières

Avant-propos	
par Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE	7
Modes de scrutin et sociétés	
par Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE.....	9
1. Les principaux modes de scrutin.....	10
A. Les modes de scrutin majoritaire.....	10
B. Les modes de scrutin proportionnels.....	11
C. Les modes de scrutin mixtes.....	12
2. Un débat scientifique et politique.....	12
PREMIÈRE PARTIE	19
Le mode de scrutin fait-il l'élection ?	
par Daniel-Louis SEILER	21
1. Les trois lois sociologiques fondamentales de Duverger.....	23
Trois lois tendanciennes	24
2. La critique du modèle de Duverger	25
3. « L'élection fait le mode de scrutin »	26
A. Une idéologie	27
B. Deux philosophies de la gouvernance politique	30
C. Deux pratiques de la démocratie	32
Les principaux modes de scrutin en Europe	39
par Pierre MARTIN.....	39
1. La famille des modes de scrutin proportionnels.....	39
A. Les modes de scrutins proportionnels de liste.....	40
B. Le vote unique transférable ou système de Hare.....	40

C. Les modes de scrutin proportionnels par compensation.....	41
2. Les modes de scrutin uninominaux.....	41
A. La confusion entre uninominal et majoritaire.....	41
B. Le scrutin uninominal à un tour.....	42
C. Le scrutin uninominal à deux tours	42
3. Les scrutins mixtes.....	43
4. Les principales idées fausses concernant les modes de scrutin.....	44
A. L'opposition entre les modes de scrutin uninominaux – improprement appelés majoritaires – et les modes de scrutin proportionnels	44
B. Les modes de scrutin « fabriquent »-ils les systèmes partisans et même les systèmes politiques ?	45
C. Seuls les modes de scrutin uninominaux permettent-ils aux électeurs de choisir réellement personnellement leurs représentants alors que la proportionnelle permettrait aux partis d'imposer les élus aux électeurs ? ..	47
D. Existe-t-il un « bon » mode de scrutin ?.....	47
Le système électoral britannique	
par Florence FAUCHER	51
1. Un élément fondamental du système politique britannique.....	52
A. L'émergence progressive d'un mode de scrutin	53
B. L'expression du suffrage	54
2. Simplicité, stabilité, tradition ?	57
A. Des gouvernements forts et responsables	57
B. La belle mécanique ne marche plus ?	59
3. La réforme: une révolution en perspective ?	61
A. L'éternel projet de l'opposition	61
B. Premiers pas.....	62
C. La révolution va-t-elle avoir lieu ?	64
4. Conclusion	66
Le nouveau système électoral italien et l'interminable transition	
par Alessandro CHIARAMONTE	71
1. Vers un nouveau système électoral.....	71
2. Le nouveau système électoral à l'épreuve du vote.....	73
3. Un bipolarisme imparfait	80
4. Vers une nouvelle réforme ?.....	84
Les modes de scrutin en Europe centrale et orientale	
par Jean-Michel DE WAELE	87
1. Introduction:.....	87
2. Un débat classique mais renouvelé	88
3. Le débat polonais	90
Les effets « présumés » de la proportionnelle.....	91
4. La question du Sénat tchèque.....	93
5. Conclusions	95
ANNEXE. Les modes de scrutin en Europe centrale et orientale	97

Quelles leçons tirer du manque d'harmonisation des modes de scrutin aux élections européennes ?	
par Olivier COSTA	103
1. Les motifs de la persistance de l'hétérogénéité.....	104
A. Des progrès chaotiques vers l'unification.....	104
B. Vers une procédure commune ?.....	108
2. Les caractéristiques de l'élection de juin 1999,	109
A. Des éléments communs restreints.....	109
B. Des divergences nationales déterminantes	110
3. Les effets de l'absence de mode de scrutin uniforme	112
A. Les effets de la pluralité des règles électorales	113
B. Quels effets et quels objectifs pour un mode de scrutin uniforme ?.....	118
4. Conclusion.....	119
ANNEXE I. Modes de scrutin pour les élections européennes (juin 1999).....	121
ANNEXE II. Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement	122
DEUXIÈME PARTIE	127
L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899	
par Jean STENGERS	129
Un siècle de gouvernement proportionnel en Belgique	
par Paul MAGNETTE	145
1. Les origines de la proportionnelle : le choix de la stabilité.....	145
2. L'impact de la proportionnelle sur le système partisan :	
une fragmentation relative	148
3. L'impact de la proportionnelle sur la formation des exécutifs :	
la neutralisation des clivages	150
A. L'alternance majoritaire avant la démocratie (1830-1914)	150
B. Du gouvernement majoritaire au gouvernement de coalition (1914-1945)	152
C. Vers la semi-alternance (1945-1999).....	153
4. Quelques leçons d'un siècle de gouvernement proportionnel.....	155
5. Quel avenir pour le gouvernement proportionnel ?	157
Vers un changement du mode de scrutin en Belgique ?	
par Pascal DELWIT.....	161
1. Une question à l'agenda politique	161
A. Une situation politique et parlementaire nouvelle.....	162
1. La scission des familles politiques	162
2. De nouveaux acteurs.....	162
3. Le déclin des démocrates chrétiens et des socialistes	162
B. La « crise citoyenne ».....	163
C. Recomposer le paysage politique	163
2. La suppression ou la pondération de l'effet dévolutif de la case de tête ?..	164
3. Un nouveau système électoral.....	166

4. Hypothèses sur l'impact d'un changement de mode de scrutin	170
A. Un mode de scrutin uninominal à un tour	174
B. Un mode de scrutin uninominal à deux tours	175
1. Des reports de voix complexes	176
2. Un mouvement de centre-droit	180
3. Un mouvement de centre-gauche	181
5. Conclusions	183
Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique par Bernard BLÉRO	187
1. Introduction	187
2. Les conditions juridiques d'un changement du scrutin pour l'élection des députés et sénateurs fédéraux	188
3. Les conditions juridiques d'un changement du scrutin pour l'élection des parlements des entités fédérées	190
A. Le pouvoir de déterminer le mode de scrutin au regard de la théorie générale du fédéralisme	190
B. Le pouvoir de déterminer le mode de scrutin valant pour les élections régionales et communautaires au regard du droit belge	192
4. Conclusion	200
Signatures	209
Table des matières	211

Le vote, sous le règne du suffrage universel, est le principal mode de légitimation des régimes de démocratie représentative. Cette pratique générale – s'exprimer à échéance régulière pour l'élection de ses représentants – recouvre un grand nombre de diversités. Diversité dans la nature des régimes : régimes parlementaire, semi-présidentiel ou présidentiel. Diversité dans les espaces-temps qui séparent les scrutins. Diversité surtout dans les modalités de l'élection. Le mode de scrutin est une des contraintes juridico-politiques qui entourent l'expression du suffrage. Depuis plusieurs années, la nature et les modalités des systèmes électoraux sont au centre de débats politiques et scientifiques. Certains Etats ont changé leur législation électorale récemment (Italie, Japon, Nouvelle-Zélande). En Belgique, la problématique d'un éventuel passage au scrutin majoritaire a été évoquée à plusieurs reprises. L'ouvrage fait le point sur l'état des principaux modes de scrutin à l'œuvre en Europe. Une question centrale traverse le livre: dans quelle mesure le mode de scrutin « fait-il » l'élection ? Cette problématique est au cœur des différentes contributions à travers l'évocation de situations en Europe occidentale et centrale ou dans une dimension internationale – les élections pour le Parlement européen.

Dans la deuxième partie du livre, la controverse est centrée sur la Belgique, à travers des interrogations clés : quelles raisons ont justifié le passage d'un mode de scrutin majoritaire au scrutin proportionnel en 1899 ? Quelles sont les modalités juridiques d'un éventuel changement de mode de scrutin ? Quels pourraient, enfin, être les effets d'un passage du mode de scrutin proportionnel à un scrutin majoritaire ?

Pascal Delwit et Jean-Michel De Waele sont enseignants de science politique à l'Université libre de Bruxelles (ULB). Ils y animent le Centre d'étude de la vie politique. Jean-Michel De Waele a publié en 1999 *L'émergence des partis politiques en Europe centrale*, Editions de l'Université de Bruxelles. Pascal Delwit a co-édité la même année *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Presses universitaires de France.