



Strasbourg, le 3 décembre 2004

CDL-UD(2004)029  
Fr. seul

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

dans le cadre de  
**LA PRESIDENCE POLONAISE DU COMITE DES MINISTRES  
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

et avec l'assistance de  
**L'INSTITUT POUR LA DEMOCRATIE – FRANCE**  
et de  
**LA FONDATION IUS ET LEX – POLOGNE**

**SEMINAIRE UNIDEM**

**“BILAN DE QUINZE ANS D'EXPERIENCE  
CONSTITUTIONNELLE  
EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE”**

**Varsovie, 19-20 novembre 2004**

**DE LA BONNE GOUVERNANCE :  
LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE PARTIS DANS LES PAYS  
EN VOIE D'EVOLUTION DEMOCRATIQUE**

**Rapport de  
M. Bernard OWEN  
Secrétaire Général du Centre d'études comparatives des élections**

La valeur d'un système politique dépend de son efficacité, de l'équilibre qu'il sait trouver entre le progrès et le bouleversement des structures déjà établies ; une assemblée est élue, un gouvernement est nommé pour assurer une bonne gestion dynamique du pays, et l'équilibre dont il a été question n'est pas facile à trouver. Nous devons aussi tenir compte d'un autre élément, qui est celui de l'opinion publique et les médias, qui la reprennent ou l'amplifient, ou même, qui la devancent. L'impression positive ou négative de la population sur la façon dont le gouvernement ou le président (car son rôle est souvent surestimé par rapport à ses droits constitutionnels) s'occupe de régler les problèmes de la nation, qui dans la grande Europe sont ceux de l'adaptation à une toute nouvelle situation économique et sociale. Or, l'opinion publique réagit dans tous les pays du monde de façon très négative à l'instabilité gouvernementale ; elle compare les beaux discours tenus à l'assemblée à ces politiciens incapables de s'entendre entre eux pour travailler ensemble le temps d'une législature. Dans l'Europe proportionnaliste de l'Ouest, nous avons des exemples pires que l'instabilité gouvernementale. Il s'agit, par exemple, des Pays-Bas (Hollande), qui peuvent rester six mois sans gouvernement, c'est-à-dire : un gouvernement reçoit un vote de non confiance et reste en place « chargé des affaires courantes », en anglais « caretaker government » ; les Pays-Bas connaissent, au moins depuis le 17<sup>ème</sup> siècle, la démocratie locale, et se trouvent dans un environnement de démocratie internationale ; mais, imaginez un pays en pleine évolution démocratique en période de création de partis responsables se trouvant dans pareille situation ! Le cas des Pays-Bas n'est pas isolé, et il est même plus grave dans le sens où ces périodes sans gouvernement sont nombreuses ; par exemple, en ajoutant les périodes pendant lesquelles les partis ne peuvent s'entendre pour former une coalition gouvernementale, l'on obtient, de 1945 à 2004 - 4 ans pour les Pays-Bas, la Belgique et la Finlande. La classe politique de ces pays est déconsidérée, alors que la situation découle du système des partis et non des hommes politiques élus, eux-mêmes victimes des institutions électorales.

Il faut être conscient qu'un système électoral, qu'il soit majoritaire ou proportionnel, joue sur la perception de l'enjeu électoral, et que le citoyen ne votera pas de la même façon. Dans le cas d'un changement de système électoral, l'effet mathématique du transfert des suffrages en sièges est immédiat, mais l'effet psychologique se fera progressivement.

Les effets de la simultanéité des élections sont habituellement passés sous silence, or la simultanéité des élections présente des avantages pour les raisons suivantes : Le décalage d'élections politiques nationales par rapport à des élections régionales, municipales ou autres ont de façon structurelle des participations différentes. Les élections non essentielles sur le terrain politique le deviennent aux yeux des médias et des commentateurs, et la participation est déséquilibrée en faveur des opposants au pouvoir gouvernemental national ; cela permet d'avoir une idée biaisée de l'opinion publique à l'égard de la politique nationale. D'autre part, une réelle unité nationale entre les régions et les municipalités apparaît clairement, en cas d'élections simultanées, et renforce le système de partis en leur donnant des assises locales et non seulement nationales.

### **La nouvelle Europe**

Les premières élections, dans la nouvelle Grande Europe, ont été essentiellement des référendums, pour ou contre le communisme. D'autres éléments ont pu intervenir, telle l'indépendance dans les pays baltes.

Le choix des systèmes électoraux résulte de tables rondes, où, dans un premier temps, les nouveaux démocrates cherchaient à faire introduire le scrutin proportionnel, alors que le nouveau parti socialiste se tenait aux anciens systèmes majoritaires ; cela a pu mener à des systèmes mixtes, Hongrie, Russie, ou à des systèmes entièrement proportionnels, quand les nouveaux partis socialistes ont vu que, dans d'autres pays, ils perdaient les élections. L'Albanie, en dernier, a compris que le système électoral ne favorisait ni l'un ni l'autre, et a adopté un système mixte avec compensation de la partie proportionnelle. La Bulgarie est intéressante pour illustrer l'effet du système électoral. Le système se veut très proportionnel en attribuant les sièges, non pas au niveau des larges circonscriptions, mais au centre à Sofia. En revanche, il faut franchir un seuil de 4 % des suffrages pour participer à la distribution des sièges ; or, la Bulgarie possède une minorité musulmane qui dépasse largement ce seuil (les Pomaks, d'origine slave et les musulmans d'origine turque), cette minorité est concentrée dans trois zones, mais d'autres musulmans sont parsemés à travers le pays. Or, pour les élections de 1991, qui utilisaient pour la première fois ce système électoral, l'un de leur responsable a décrit leur tactique. Dans le cas où les sièges n'étaient pas attribués au niveau national, les musulmans, qui vivaient en dehors des zones à concentration, auraient voté pour l'U.D.F. (les nouveaux démocrates), étant donné qu'ils n'avaient aucune chance d'obtenir un siège dans la circonscription. En revanche, comme les suffrages étaient tous réunis à Sofia, les musulmans voteraient pour leur propre parti, ajoutant ainsi à tous les suffrages émis sur l'ensemble du pays.

Pour suivre les effets des systèmes électoraux sur la vie politique d'une nation, prenons la Pologne, qui choisit la représentation proportionnelle et se trouve, dans un premier temps, avec plus de 20 partis au parlement, avec, actuellement, des difficultés considérables pour former un gouvernement. La Pologne d'avant guerre, avant la disparition de la démocratie, rencontrait les mêmes problèmes, tout comme les pays d'Europe de l'Ouest avec de similaires systèmes proportionnels. Sans passer en revue l'ensemble des pays pratiquant la représentation proportionnelle, il faut insister sur l'effet désastreux sur l'opinion publique, qui aspire au bienfait de la démocratie devant ces changements d'alliance, marchandage et attente de plusieurs semaines avant la formation d'une coalition, qui dans bien des cas n'aura qu'une durée éphémère.

La Hongrie a conservé un système mixte, qui donne une accentuation de la tendance gagnante en sièges (pas très importante si l'on considère le résultat du tour utile du scrutin majoritaire à deux tours), et qui mène à une stabilité gouvernementale le temps d'une législature avec des alternances, ainsi que l'on prévoit dans l'ensemble des pays s'adaptant à de toutes nouvelles conditions de vie.

### **Le système mixte**

Le système électoral de la Russie, qui élit la moitié des députés selon le scrutin majoritaire uninominal à un tour et l'autre au scrutin de liste proportionnel au niveau national rend ces deux élections séparées l'une de l'autre, ce qui se traduit par une accentuation de la tendance gagnante en sièges.

Le mode de scrutin de l'Allemagne actuelle est mixte : la moitié des députés étant élus dans des circonscriptions uninominales de grande taille (200 000 électeurs), alors que l'autre moitié est élue au scrutin de liste proportionnel au niveau des régions ; l'on procède, alors, à une compensation à partir du résultat du scrutin majoritaire en accordant les sièges du scrutin de liste proportionnel aux différents partis, de façon cumulée, pour que le résultat final soit

presque proportionnel. Seuls, les grands partis obtiennent des sièges au scrutin majoritaire, à l'exception de deux du nouveau parti socialiste de l'ex R.D.A. ; les libéraux et les verts ont des sièges dans la seule partie proportionnelle. Le système allemand, depuis la guerre, a bien fonctionné à une exception près, et il faut bien le noter, car le but de la bonne gouvernance est d'assurer la continuité démocratique. Un parti néo nazi (N.P.D.) s'est présenté aux élections de 1965 et a obtenu 2,1 % du suffrage ; or, le tiers parti (les libéraux), qui obtient des sièges dans la partie proportionnelle, n'a voulu faire alliance avec aucun des deux grands partis, ce qui était la règle jusqu'alors. Le C.D.U. –C.S.U. (droite démo. Chrétiens) et le S.P.D. (social démocrate), qui s'opposaient, ont formé une gouvernement de grande coalition ; mais, quelque soit la valeur du gouvernement, il se trouve toujours une partie de l'électorat prête à voter contre. A partir de 1965 jusqu'en 1969, la seule structure d'accueil pour le vote « contre » était le parti libéral et le N.P.D., et l'on a vu, à travers les élections régionales, grimper de façon inquiétante le vote pour le N.P.D. :

•	HAMBURG	mars 1966	3.9 %
•	BAVIERE	avril 1966	7.4 %
•	ESSEN	nov. 1966	7.9 %
•	BADE WURTEMBERG	avril 1968	9.8 %

Les allemands craignaient alors que le N.P.D. franchisse le seuil des suffrages et obtienne des sièges à la proportionnelle. Heureusement, le N.P.D. n'obtint que 4.6 % des suffrages, et aucun siège dans la partie uninominale majoritaire. Depuis, l'Allemagne n'a pas connu de gouvernements de grande coalition, mais le risque demeure. Le système mixte russe, qui ne pratique pas la compensation entre les deux parties du système électoral, est nettement supérieur, car il évite cet inconvénient, grâce à son accentuation de la tendance gagnante en sièges.

### **L'importance du système de partis pour la crédibilité des candidats à l'élection présidentielle**

Quand on compare la création d'une démocratie dans les pays du Grand Est européen aux évolutions, qui ont duré deux siècles à la fois en Europe de l'Ouest et en Belgique, l'on ne peut être que favorablement impressionné ; l'on admet la possibilité d'alternance, ce qui n'a été accepté qu'avec beaucoup de difficultés et de réticence à travers l'histoire. Le passage du pouvoir présidentiel en Russie, le 31 décembre 1999, du Président YELSTINE à son premier ministre PUTIN, au moment où celui-ci était populaire en raison des événements de Tchétchénie, est un exemple d'alternance réussie en dehors des urnes, et très à propos ; c'est à souligner, car nombreux sont ceux qui s'accrochent au pouvoir. De même, pour l'Ukraine, l'alternance a eu lieu, cette fois par les urnes en 1994, et les élections en cours montrent clairement un équilibre entre deux tendances nettement affirmées.

Dans le cas d'une élection présidentielle, l'élément d'importance n'est pas seulement qu'un seul parti soit, aux yeux de l'électorat, le seul à fournir un candidat « convenable » c'est-à-dire capable d'être élu, et d'avoir un programme efficace correspondant à une avancée admise par une majorité de la population, mais aussi d'avoir un autre parti faisant appel à un autre électorat présentant un candidat qui puisse, lui aussi, être pris au sérieux et capable, lui ou un autre, de remporter une élection future. Il ne s'agit pas qu'il y ait alternance, mais que la possibilité d'alternance existe aux yeux de l'électorat. Il s'agit, pour cela, d'avoir deux tendances opposées présentant un certain équilibre, ce qui est le signe d'une démocratie assurée.

## **Les minorités**

En ce qui concerne les minorités, il va falloir choisir le système électoral en fonction du but à atteindre. Pour cela, il faut poser deux questions : faut-il chercher l'intégration ou la ségrégation ? une question est de savoir dans quelle situation leur droit sera le mieux respecté.

En Europe de l'Ouest, l'arrivée en Belgique au Parlement du parti flamand, qui s'est peu à peu radicalisé devenant le « VLAAMS BLOCK », a monopolisé le travail du Parlement sur la question linguistique jusqu'à nos jours. D'autre part, en Espagne la représentation aux élections régionales et nationales d'un parti indépendantiste basque n'a en rien empêché les attentats meurtriers : 50 pendant l'époque Franquiste, et 800 de 1972 à 2004.

La proportionnelle, qui va favoriser la présence au parlement d'un parti de minoritaires, présente l'inconvénient de reproduire au parlement la même ségrégation qui se trouve dans le pays. D'autre part, un parti de minoritaires aura essentiellement pour programme la différence entre la minorité et le reste, ce qui va dans le temps partir dans des voies plus extrémistes, certainement pas à l'avantage des minorités.

Autre point d'importance ; la représentation des minorités en tant que telle au parlement fausse les données d'opinions politiques qui se trouvent au sein même des minorités, car un groupe minoritaire ne se sentant pas menacé n'est pas composé d'une population homogène, certains progressistes, d'autres conservateurs ; ces différences veulent dire que, dans le cas de scrutins majoritaires, le vote des minorités se divisera dans les grands partis de droite et de gauche et leur permettra, les uns et les autres, de s'intégrer dans la vie politique nationale. La cause des minorités sera alors défendue par le (parfois les partis) pour qui ils votent, et dont les grands partis ont besoin pour remporter les élections.

Nicolas SARIPOLOS a considéré les Etats-Unis comme un pays proportionnel en ce que le nombre de députés par Etat pour la chambre des représentants est strictement proportionnel.

Les Américains ont commencé à utiliser la formule d'André Sainte Lagüe, mais ils ont trouvé qu'à certains moments des différences non conformes à la logique apparaissaient, par exemple : un Etat perdait un siège alors que sa population augmentait ; les Américains ont donc mis au point un système qui diminue cet effet local. Naturellement, les Etats-Unis, au niveau de l'élection de la chambre des représentants, utilise des circonscriptions uninominales à la majorité simple. La Russie pourrait donc prévoir un mécanisme pour s'assurer d'une similitude dans la taille des circonscriptions en jouant, par exemple, sur les électeurs inscrits et non sur la population.