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 en 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 Duverger [10]. 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'élu 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'ordonnancement 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 ardus 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 superposés [18], 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 XXe 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 (10e 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 (2e 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 (2e édition).

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

[15] *Traités 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 (3e édition) et Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, PUF, 1999.