

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°2

“ La règle électorale ”

**Sous la direction de
André-Paul Frogner et Annie Laurent**

Le rôle des modes de scrutin dans les processus de démocratisation

Pierre Martin
CIDSP-IEP de Grenoble

I. Comment la question se présente

La définition de Juan Linz et Alfred Stepan [Linz et Stepan, 1996] d'une transition démocratique complète - “ Une transition démocratique est achevée quand un accord suffisant a été trouvé sur les procédures politiques pour produire un gouvernement issu d'élections, quand l'arrivée au pouvoir du gouvernement est le résultat d'élections libres et au suffrage universel, quand ce gouvernement a *de facto* l'autorité pour mener des politiques nouvelles, et quand les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de la nouvelle démocratie n'ont pas à partager le pouvoir avec un autre pouvoir *de jure*. ” - fait apparaître l'importance - et la limite - des procédures électorales dans les processus de démocratisation.

La question du rôle des modes de scrutin dans les processus de démocratisation est particulièrement intéressante car elle permet d'interroger un certain nombre de présupposés. Il s'agit des modes de scrutin et des transitions vers la démocratie. Concrètement la question se pose souvent sous la forme suivante : quel mode de scrutin doit être recommandé à un pays qui vient de quitter un système dictatorial ? Le premier groupe de présupposés concerne les transitions vers la démocratie. Le second concerne l'existence d'un mode de scrutin ou d'un type de mode de scrutin a priori supérieur aux autres. Je tiens tout de suite à préciser que ceux qui attendent de cette intervention la révélation d'un mode de scrutin permettant de passer de la dictature à la démocratie ou du moins assurant le passage, comme Moïse faisant traverser la Mer Rouge aux Hébreux pour les conduire à la Terre Promise, seront fortement déçus. Notre ambition sera ici beaucoup plus modeste.

A) Les théories de la transition en question

Les théories de la transition démocratique, dont la plus célèbre est celle des trois vagues de Samuel P. Huntington [Huntington, 1991], sous-entendent toutes plus ou moins que les pays qui quittent des régimes dictatoriaux sont naturellement destinés à devenir des démocraties

représentatives et que ce dernier type de régime est plus “ moderne ” que les autres. Naturellement dans ce type de pensée “ développementaliste ”, qui n’est au fond que la version institutionnelle de l’expression déjà (trop ?) ancienne de “ pays en voie de développement ”, on peut admettre des reculs temporaires, des reflux après les vagues, mais qui ne doivent pas remettre en cause le sens général de l’évolution. Ce type de présupposé à été très opportunément remis en cause récemment, en particulier par Thomas Carothers dans “ The End of the Transition Paradigm ” [Carothers, 2002]. Tout d’abord la croyance développementaliste au niveau économique doit être sérieusement remise en question quand on observe l’évolution d’un pays comme l’Argentine depuis un siècle : l’expression “ pays en voie de sous-développement ” serait plus appropriée. Mais surtout, en ce qui concerne l’aspect institutionnel et politique, trois remarques fondamentales me semblent nécessaires. Tout d’abord, comme l’indique très justement Carothers, certains pays s’attardent depuis trop longtemps dans la zone de transit de la transition entre dictature et démocratie représentative pour que l’on puisse sérieusement rester persuadé qu’ils sont destinés à en sortir, et dans la bonne direction. Il se pourrait bien que ce que l’on prend pour une situation temporaire soit en fait leur situation définitive, leur lieu de chute, si l’on peut dire. Peut-on encore croire que le destin de la Russie soit de ressembler à la Suisse et celui de la Colombie au Canada ? Ensuite, peut-on être si sûr que la démocratie représentative soit le régime le plus abouti de l’histoire ? L’histoire des démocraties grecques et de leur disparition devrait nous inciter à plus de prudence. Si l’on considère que l’ambition effective de beaucoup de dirigeants politiques est de “ jouir sans entrave d’un pouvoir sans partage ”, alors feu Hafez el-Assad et Saddam Hussein, sans compter Castro, toujours fidèle au poste, pouvaient et peuvent considérer que les critiques dont ils ont été l’objet n’étaient et ne sont que des signes de jalousie. Les démocrates ne doivent pas être les derniers naïfs à croire que l’histoire a un sens et qu’elle doit avoir nécessairement une ‘Happy End’, comme une série télévisée ordinaire. Enfin, troisième et dernière remarque, si on observe maintenant l’objectif, la Terre Promise à l’issue de la transition, les démocraties représentatives, force est de constater leur diversité de fonctionnement, entre, par exemple, les Etats-Unis, le Canada, la France, la Grande-Bretagne, la Suisse ou les Pays-Bas. Chacun de ces 6 pays a un fonctionnement politique institutionnel très différent des 5 autres. La diversité même à l’intérieur de l’objectif doit nous inciter à une très grande prudence quant aux moyens institutionnels pour l’atteindre, dont les modes de scrutin font partie.

B) La croyance en l’existence du “ bon ” mode de scrutin

Depuis plus d’un siècle, le développement des démocraties représentatives a donné lieu à une réflexion sur les modes de scrutin qui a très rapidement tourné à la recherche de la “ pierre philosophale ” capable de transformer des élus incapables et corrompus en dirigeants efficaces et désintéressés. Aux “ remèdes miracles ” des partisans des scrutins proportionnels de la fin du 19^e et du début du 20^e siècle ont rapidement succédé les anathèmes de leurs opposants derrière F. Hermens [Hermens ,1941] . La plupart des analystes ont heureusement dépassé ce stade du débat, et à la recherche du mode de scrutin idéal s’est progressivement substitué un processus scientifique d’accumulation de connaissances, de réduction de l’ignorance, qui fait que maintenant nous pouvons dire que nous connaissons certaines choses sur les modes de scrutin.

II. Bien poser la question : réflexions d’ordre général

A partir de là, dans quelles situations concrètes peut-on se trouver ? Le cas de figure typique est celui du “ spécialiste ” vivant dans un pays démocratique, contacté par des individus de bonne volonté – qui peuvent être des hommes de pouvoir - qui souhaitent réfléchir à la question de l'établissement d'un mode de scrutin de nature à favoriser un processus démocratique dans leur pays.

On va d'abord procéder ici à une réflexion d'ordre général et nous intéresser ensuite à 5 cas concrets, l'Afrique du Sud, la Russie, la Roumanie, le Liban et l'Azerbaïdjan.

Pour déterminer comment les “ techniques électorales ” - essentiellement le choix d'un mode de scrutin - peuvent participer au renforcement de la démocratie, il faut tout d'abord préciser vers quel type de fonctionnement de démocratie représentative on veut s'orienter.

A) Plusieurs types de démocraties représentatives

Il existe en effet différents types de démocraties représentatives. On doit en particulier nettement distinguer les systèmes d'alternance bipolaire, de type britannique par exemple, de ce que l'on appelle les démocraties “ consociatives ”.

Dans les systèmes d'alternance, les gouvernements d'un seul parti (GB) ou d'une seule tendance (France) sont la règle. Des modes de scrutin à effet majoritaire permettent à la force dominante, même si elle n'obtient que la majorité relative des suffrages, de disposer de la majorité absolue des sièges. Ces systèmes sont peu coopératifs et donnent la priorité à la capacité de l'exécutif de prendre des décisions.

Dans les systèmes de type “ consociatifs ”, les gouvernements de coalition alliant de grandes forces de bords différents, sinon opposés, sont la règle. La logique de ces systèmes est proportionnelle, avec utilisation de modes de scrutin proportionnels et tendance à proportionnaliser la composition du gouvernement lui-même. Dans ces systèmes, dont la Suisse est un exemple, la logique de la représentation l'emporte sur celle de la décision.

Derrière le choix d'un mode de scrutin, peut se cacher le choix inconscient ou conscient d'un type de fonctionnement de la démocratie représentative. Il est préférable d'opérer ce choix en connaissance de cause, le choix de l'objectif conditionnant celui du chemin.

B) La problématique actuelle de la transition démocratique

Pour déterminer le type de démocratie représentative le plus favorable dans la période de transition vers la démocratie, il est nécessaire de dire deux mots sur la problématique actuelle des transitions démocratiques.

Les transitions démocratiques aujourd'hui ont peu de choses à voir avec les transitions démocratiques qu'ont connues la France et la GB au 19^e siècle. Dans les pays européens, il s'agissait alors de démocratiser des systèmes pluralistes déjà existants mais ne fonctionnant que pour un petit nombre d'électeurs privilégiés par la naissance, la fortune ou l'instruction. Ces sociétés ne sont devenues des sociétés de masse que progressivement et ont ainsi pu inclure par étapes les masses dans un système politique déjà existant. Cela n'a pas été sans provoquer de nombreuses crises. Mais la problématique des transitions actuelles vers la démocratie est fort différente. Il s'agit de développer le pluralisme politique dans des sociétés qui sont déjà des sociétés de masse. On peut considérer que quatre conditions doivent être alors prioritairement satisfaites :

Le nouveau système durant la transition doit être fortement inclusif, c'est-à-dire qu'aucun groupe social significatif ne doit se sentir exclu, non seulement de la représentation, mais aussi de la participation aux décisions.

Le nouveau système doit favoriser la constitution de forces politiques structurées, facilement identifiables par les électeurs qui doivent pouvoir exercer leurs droits politiques sur la base de leur nationalité.

Il doit favoriser des forces politiques ayant une attitude positive face au processus démocratique, des forces politiques de “ responsabilité ” plutôt que des forces politiques de “ protestation ”.

Il doit enfin favoriser l'influence des électeurs sur les forces politiques qui les représentent.

Le nouveau système politique doit être fortement inclusif afin qu'aucun groupe social significatif (de type ethnique, économique, linguistique ou religieux) ne se sente exclu. Sinon, étant donné la faible culture démocratique de départ (ce sont les démocraties qui font les démocrates plus que l'inverse et c'est pourquoi leurs débuts sont toujours si délicats), ce groupe sera fatalement conduit à développer une attitude de méfiance sinon d'hostilité envers le processus démocratique et pourra servir de troupe à ses adversaires.

Le nouveau système doit favoriser le développement de forces politiques structurées et facilement identifiables, car seules celles-ci permettent un minimum de stabilité politique à la fois au niveau gouvernemental et dans les rapports avec l'opinion publique.

Ce sont les mêmes raisons de stabilité qui poussent à favoriser le développement des forces politiques “ de responsabilité ”.

Enfin, le nouveau système doit permettre aux électeurs d'avoir une réelle influence sur les forces politiques qui les représentent afin de développer un sentiment de proximité entre le citoyen et la classe politique pour accroître la légitimité du nouveau système démocratique dans la période de transition.

Ces remarques générales, si elles sont admises, ont des conséquences tout à fait identifiables sur les choix qui doivent être faits en matière de mode de scrutin et de fonctionnement du système politique.

C) Les conséquences en terme de mode de scrutin et de fonctionnement du système politique

La condition d'inclusion forte milite en faveur d'un mode de scrutin de *type proportionnel ou à effets proportionnels importants* afin de permettre la représentation au parlement de toutes les forces politiques significatives. Mais la recherche d'une stratégie d'inclusion ne doit pas s'arrêter au niveau de la représentation (la composition du parlement) mais doit s'étendre au fonctionnement du parlement et à la composition du gouvernement. Il ne sert à rien de favoriser la représentation d'un groupe, si c'est pour ensuite l'exclure des instances de prise de décision et d'application de celles-ci. Cela signifie qu'il est sans doute préférable de faire le choix d'un modèle “ consociatif ” de démocratie représentative avec *un gouvernement de très large union* plutôt que d'un modèle d'alternance avec des affrontements blocs contre blocs. Il faut favoriser la dimension délibérative de la démocratie, même si les décisions sont alors plus longues à prendre car elles paraîtront ainsi plus légitimes aux yeux de la population. N'oublions pas que dans une situation de faible passé démocratique avec un Etat de droit en construction, les individus n'ont aucune raison de se sentir liés par des décisions auxquelles ils n'ont pas donné leur accord directement ou indirectement mais de manière facilement identifiable. Même si les décisions sont plus lentes, il n'est pas certain que le système soit au final moins efficace. Ce mode de fonctionnement favorise également la réalisation de la troisième condition : promouvoir le développement de forces politiques “ de responsabilité ”. Mais le nouveau système devra également assurer l'égalité politique des citoyens, ce qui exclut tout découpage électoral sur une autre base que géographique et toute discrimination entre les citoyens de l'Etat dans l'exercice de leur droit de vote.

Si le nouveau mode de scrutin pouvait comporter une *part importante de scrutin de liste* cela favoriserait la structuration de forces politiques et l'identification de ces forces politiques par les électeurs au-delà de l'influence de notables locaux.

Enfin la satisfaction de la quatrième condition, favoriser l'influence des électeurs sur les forces politiques qui les représentent, doit inciter à choisir des circonscriptions électorales pas trop étendues géographiquement et dont le découpage ait, autant que possible, une certaine signification en dehors de la simple technique électorale. Il faudra aussi veiller à ce que l'électeur puisse intervenir personnellement dans le choix des élus, soit en réservant une partie des sièges à des circonscriptions uninominales, soit en permettant largement aux électeurs d'intervenir dans le classement des candidats sur les listes pour lesquelles ils votent avec, par exemple, la possibilité d'exprimer une ou plusieurs préférences. Ceci doit être réalisé en tenant compte de deux contraintes : ne pas faire un système électoral trop compliqué (contrainte de lisibilité) et favoriser un minimum (mais pas trop) de stabilité du personnel politique, sinon on rentre en contradiction avec la condition 2, favoriser la structuration des forces politiques.

III. Illustration à partir de 6 exemples : l'Afrique du Sud, la Russie, la Roumanie, le Liban et l'Azerbaïdjan

Il ne s'agit nullement ici de traiter complètement, ni même incomplètement, de chacun de ces cinq cas, mais de tirer un certain nombre de réflexions à partir de ces cas auxquels l'auteur de ces lignes a eu l'occasion de s'intéresser, en particulier dans le cadre de missions de la Fondation Jean-Jaurès pour trois d'entre eux (Russie, Roumanie et Liban).

A) L'Afrique du Sud

Le cas de l'Afrique du Sud est très intéressant, car il est un exemple relativement réussi de transition démocratique dans un contexte historique d'affrontements, de peur, et d'humiliations qui paraissait a priori particulièrement défavorable. L'action des leaders, De Klerk et Mandela, a été absolument décisive dans le choix de bonnes institutions, dont un nouveau mode de scrutin plus adapté. L'Afrique du Sud de l'Apartheid était un Etat de droit raciste mais avec des institutions pluralistes et des élections réservées aux blancs qui fonctionnaient sans fraude suivant le mode de scrutin britannique uninominal à un tour. Il aurait été tentant et très dangereux de faire fonctionner le nouvel Etat démocratisé avec ces mêmes institutions a priori ordinaires dans les démocraties de tradition britannique. Les acteurs de la révolution sud-africaine, De Klerk et Mandela - sous l'influence de notre collègue bien connu Arend Lijphart - ont eu la sagesse de la réforme en faisant le choix de l'abandon de l'ancien système électoral uninominal en faveur d'un système très proportionnel dans le cadre d'un système politique très inclusif de philosophie " consociative ". Il devait être clair que la majorité noire n'aurait pas pour objectif d'exclure les blancs. Ce choix n'était pas évident de la part d'une partie importante de l'ANC très sensible à une soif compréhensible de revanche qui aurait voulu conserver à son profit le mode de scrutin uninominal et que Mandela a dû convaincre. Mais si Mandela a fait ce choix, c'est entre autre parce que sa culture démocratique est " autochtone ", elle n'est pas un produit d'importation colonial, mais au contraire directement issue des traditions de palabre de sa tribu, les Thembus [Mandela, 1994]. On touche ici un point important dans la réussite des processus de transition démocratique : la valorisation et la légitimation des traditions culturelles démocratiques locales. Il est bien rare qu'elles soient inexistantes (même si elles ont pu être brimées), contrairement à ce que racontent trop souvent les pouvoirs en place. La liberté n'est

nulle part une idée étrangère même si elle est subversive. La volonté inclusive de l'ANC sous l'impulsion de Mandela a été très loin comme le montre l'exemple du gouvernement local du Nord-Transvaal après les élections de 1994. Dans cette province rurale à 96 % noire, l'ANC avait obtenu 91,6 % des votes et 38 des 40 sièges de l'Assemblée locale contre 3,3 % (1 siège) au parti national (NP) et 2,2 % et 1 siège au Front de la liberté (FF), et 2,9 % à d'autres forces. L'un des premiers actes du nouveau Premier ministre local de l'ANC, Ngoako Ramathlodi, fut d'inclure l'unique député du FF dans son gouvernement avec la responsabilité des transports publics [Andrew Reynolds, 1994]. Ramathlodi avait compris que les 2,2 % obtenus par le FF local représentait la majorité des votes des fermiers blancs inquiets du processus en cours, qu'il était prioritaire de rassurer, alors que les 3,3 % du NP local représentait les noirs les plus modérés et les blancs les plus confiants.

Le choix d'un système fortement consociatif avec la proportionnelle très large comme mode de scrutin a été fondamental pour permettre la survie du processus de transition démocratique en Afrique du Sud.

B) Le cas de la Russie

Le mode de scrutin utilisé pour les élections à la Douma (1993, 1995 et 1999) est mixte. La moitié des 450 députés sont désignés à la proportionnelle avec barre à 5 % dans une circonscription qui couvre de fait l'ensemble du pays (la plus grande circonscription du monde) et l'autre moitié au scrutin uninominal à un tour dans le cadre de 225 circonscriptions. Ce mode de scrutin conçu par le professeur russe Victor L. Sheinis, député jusqu'à 1999, a été souvent critiqué, mais me semble pourtant bien adapté à la situation russe. En Russie il est à la fois nécessaire de favoriser fortement la structuration de forces politiques identifiables, car à part les communistes, aucun groupe politique n'a de culture partisane, celle-ci étant associée de manière très négative au communisme. Le scrutin de liste proportionnel national avec barre à 5 % est une très forte incitation, en plus de l'élection directe du Président de la République, à la structuration de forces politiques nationales. Il est en effet difficile d'atteindre 5 % sur l'ensemble de la Russie. En 1995, seulement 4 partis ou coalitions avaient dépassé ce seuil et 49,8 % des voix s'étaient portées sur des listes éliminées. Ce qui a fait qu'avec 22,3 % des suffrages les communistes avaient obtenu 44 % des sièges à la proportionnelle. Dans le système russe c'est la proportionnelle qui a un rôle de contrainte majoritaire. Par contre, le scrutin de circonscription permet la représentation à la Douma de nombreuses forces minoritaires mais localement implantées ainsi que de nombreux candidats indépendants proches du pouvoir non-communiste. C'est le scrutin uninominal qui permet la réalisation de la dimension représentative du système. Pour montrer à quel point l'uninominal ne fonctionne pas dans la réalité des élections russes comme en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, il suffit d'indiquer que la très grande majorité des députés y est élue avec à peine 30 % des suffrages suivis d'une meute d'une dizaine de poursuivants. Bien entendu ce système n'est pas sans défaut - en particulier l'uninominal peut favoriser la corruption - mais en même temps il permet de combiner affirmation de l'unité nationale et représentation locale. Ce système électoral joue un rôle positif dans la très difficile transition démocratique russe car il contribue à habituer les électeurs à un pluralisme politique légitime (la proportionnelle oblige à des listes politiquement identifiables), ce qui est totalement nouveau en Russie. Il a favorisé le maintien au pouvoir des non-communistes tout en accompagnant une évolution progressive "parlementariste" du parti communiste russe, qui a eu la présidence de la Douma jusqu'à cette année ; évolution fondamentale pour permettre un jour à la Russie de connaître une alternance démocratique.

C) La Roumanie

La Roumanie utilise la représentation proportionnelle dans le cadre de circonscriptions électorales réduites correspondant aux provinces. Elle a déjà connu plusieurs alternances entre les anciens communistes de Ion Iliescu et l'opposition de droite et du centre gauche. Ce système électoral qui fonctionne très correctement, permettant une juste représentation de la minorité hongroise de Transylvanie, a pourtant été très fortement critiqué. Une campagne de presse s'était développée en 1999 pour réclamer l'instauration d'un scrutin uninominal. Cette situation étrange d'une forte campagne de presse pour réclamer un changement de loi électorale, que ne demandait aucun parti important, avait pour origine l'action de milieux économiques provenant de l'ancienne nomenklatura qui voulaient sans doute acquérir ainsi un pouvoir politique personnel en affaiblissant les partis politiques et s'acheter une immunité judiciaire avec l'acquisition de postes de parlementaires. Ces manœuvres ont heureusement échoué.

D) Le Liban

Les réflexions suivantes sont issues d'un séminaire de la Fondation Jean-Jaurès à Beyrouth le 17 janvier 2002 sur le système électoral, auquel ont participé de nombreux responsables politiques libanais - dont Walid Joumblatt - soucieux d'accélérer le processus de transition de leur pays vers la démocratie. La quasi-totalité des intervenants a estimé que le système électoral actuel de liste plurinominal avec sièges réservés en fonction des confessions religieuses ne fonctionne pas de manière satisfaisante en enfermant le Liban dans un système sclérosé, tout en ne permettant pas aux différentes communautés de désigner effectivement leurs propres représentants (dans une zone à majorité chiite, il peut se faire que ce soit le vote des chiites qui soit déterminant pour désigner quel maronite va représenter les maronites). Mais il ressort des discussions que dans l'état actuel du pays, avec les traumatismes de la guerre civile, tout système qui ne garantirait pas les équilibres confessionnels conformément aux accords de Taef dans la loi électorale elle-même, est à proscrire. La grande majorité des participants ont exprimé le vœu de l'instauration d'un système électoral qui permette de favoriser la structuration et le renforcement des partis politiques tout en introduisant le scrutin uninominal pour permettre une désignation directe de députés. La décantation de la réflexion a permis d'aboutir à une proposition de réforme, s'inspirant des travaux du professeur Nawaf Salam, basée sur un système mixte où l'électeur vote deux fois : une partie des députés seraient élus dans le cadre de circonscriptions uninominales avec contraintes confessionnelles (seuls des membres de cette confession peuvent être candidats). Le découpage des circonscriptions serait fait de telle manière que la contrainte confessionnelle corresponde à la confession de la majorité des électeurs. Le scrutin uninominal serait à deux tours avec seulement les deux candidats arrivant en tête au premier pouvant se maintenir au second. Cette exigence de majorité absolue serait un obstacle aux extrémistes. Une autre partie des députés serait élue dans le cadre de circonscriptions géographiques plus importantes, comportant 5 à 6 sièges, en utilisant la représentation proportionnelle de liste avec possibilité pour les électeurs d'émettre des préférences entre les candidats de la liste pour laquelle ils votent, les quotas confessionnels étant satisfaits en attribuant les élus aux listes qui ont eu le plus de voix en premier en fonction des préférences émises par les électeurs et des sièges confessionnels restant à pourvoir. Nous ne savons pas quel sera le sort de cette proposition, mais elle a le mérite d'exister, prouvant que l'on peut réformer le système électoral libanais tout en respectant les contraintes confessionnelles spécifiques à ce pays.

Remarques

On doit faire trois remarques à partir de ces quatre premiers exemples.

1.- Les modes de scrutins défendus ou préconisés sont différents dans les 4 cas. Chaque cas est une situation spécifique qui doit être analysée en tant que telle.

2.- Les acteurs locaux ont une connaissance incontournable des problèmes et ce sont souvent eux qui ont les meilleures solutions.

3.- Ces 4 cas, tous très différents de nos démocraties représentatives occidentales, ne contredisent pas les remarques faites auparavant par les meilleurs spécialistes des modes de scrutins : Duverger avait déjà noté pour la France de 1945 l'effet structurant pour le système partisan du scrutin de liste, effet que Sheinis utilise à plein pour la Russie. L'effet de représentation favorisant le pluralisme du scrutin uninominal était bien connu au 19^e siècle et c'est pour cela qu'il a eu un tel succès en concurrence avec la proportionnelle pour remplacer les scrutins plurinominaux d'origine dont les effets étaient devenus trop brutaux dans le cadre de sociétés de masse. Enfin, le fait que l'uninominal peut favoriser la corruption a été dénoncé dès le 19^e siècle.

E) L'Azerbaïdjan

Le 24 août dernier, le Président de la République d'Azerbaïdjan, Heydar Aliyevich Aliyev, a fait approuver par le peuple azéri - 96 % de oui avec 88 % de participation, avec accusation de fraude massives par les forces d'opposition - un ensemble de modifications constitutionnelles pour, selon ses propres termes " mettre la constitution de l'Azerbaïdjan en conformité avec les exigences du Conseil de l'Europe et des conventions européennes " (RFE/RL Caucasus Report 1^{er} juin 2002, volume 5, n° 23, p. 2). Parmi les principales modifications, on doit noter une réforme de l'Intérim du Président de la République qui ne sera plus assuré par le Président du Parlement mais par le Premier ministre (nommé par le Président de la République et qui ne peut être changé que par lui), une réforme de la loi électorale pour l'élection du Président de la République qui reste un scrutin à deux tours mais où l'exigence d'une majorité des 2/3 pour l'élection au premier tour - héritage soviétique - est remplacée par celle plus usuelle d'une simple majorité absolue, et une réforme de la loi électorale législative qui consiste à supprimer la part proportionnelle du système (100 députés étaient élus au scrutin uninominal et 25 à la proportionnelle de liste). Sans nous permettre de douter de la sincérité des déclarations et des intentions du Président Aliyev, certaines informations supplémentaires sont nécessaires pour comprendre la portée réelle de ces modifications. Le Président Aliyev, qui a 79 ans, pourrait bien souhaiter que son fils Ilham - premier vice-président de la Compagnie nationale du pétrole, président du Comité olympique national et vice-président du parti au pouvoir Nouvel Azerbaïdjan - lui succède et le nommer tout d'abord Premier ministre à cette fin. Mais il manquerait de confiance dans l'attitude du Président du Parlement dans l'hypothèse de sa disparition, d'où la première réforme évoquée. Pour comprendre les deux modifications des lois électorales présidentielle et législatives, il faut conserver à l'esprit que la formation de dirigeants comme Aliyev reste profondément marquée par le soviétisme, une culture politique où la légitimité politique s'accorde mal avec une mise en ballottage et où la nécessité d'atteindre le résultat recherché est de loin prioritaire sur le souci du pluralisme. Il est utile de connaître cette contrainte des 2/3 de l'ancienne loi électorale présidentielle pour apprécier les 78 % obtenus par Aliyev en 1995. Il se pourrait donc bien que cette réforme ait pour conséquence de réduire la fraude électorale lors des prochaines présidentielles prévues en 2003. De même en ce qui concerne les législatives : certains observateurs considèrent que la suppression du scrutin de liste proportionnel réduira la fraude éventuelle aux circonscriptions où elle sera nécessaire alors que " l'obligation générale de résultats " que provoquait l'existence de la part proportionnelle pourrait avoir eu

tendance à généraliser des pratiques condamnables. L'enseignement du cas azéri pourrait donc être celui-ci : dans les pays “ en transition ” et qui ne semble pas pressé d'en sortir, où les dirigeants envisagent très difficilement la possibilité que le pouvoir leur échappe, l'objectif éminemment démocratique de réduction de la fraude électorale pourrait être atteint en modifiant la loi électorale pour faciliter la victoire de ceux qui détiennent déjà le pouvoir.

Conclusion

En conclusion, je me permettrai de rappeler que le mode de scrutin n'est qu'un élément, certes non négligeable, d'un système politique plus général. Son choix doit être fait dans un souci de cohérence avec le type de fonctionnement du système politique que l'on veut favoriser. C'est pourquoi il faut se garder de tout a priori concernant les modes de scrutins, aucun n'est parfait ni totalement condamnable ; leurs effets sont très variables selon les situations. Un intervenant extérieur doit concevoir son rôle de conseil avant tout comme permettant aux acteurs locaux de clarifier leurs choix quant au type de fonctionnement démocratique qu'ils entendent promouvoir et aux problèmes dont le mode de scrutin doit prioritairement favoriser la résolution. Mais en dernier ressort, ce sont toujours les acteurs locaux qui ont la meilleure connaissance de la situation du pays et des questions à traiter en priorité. L'intervenant extérieur peut attirer l'attention sur des solutions apportées ailleurs à des problèmes similaires ou mettre en garde contre des effets pervers de modes de scrutins observés ailleurs dans des circonstances assez semblables, en somme faire profiter ses interlocuteurs des connaissances accumulées par la science politique pour leur permettre de faire leurs choix en connaissance de cause.

Dans une période de transition et de construction d'une démocratie représentative, il semble essentiel de favoriser le développement d'une culture de confiance mutuelle au sein de la communauté nationale, développement qui nécessite un fonctionnement du système politique fortement inclusif et qui soit marqué par un système électoral dominé par la contrainte de l'équité. Rappelons que le développement d'une culture de confiance mutuelle est également une condition nécessaire au développement économique, sans lequel aucune transition démocratique ne peut réussir. Et n'oublions pas que s'il existe différents secteurs de la vie sociale (l'économie, la politique), le climat de confiance ou de défiance dans lequel vit la communauté nationale ne se divise pas selon ces secteurs mais les domine tous.

Bibliographie

- Carothers (Thomas), 2002, “ The End of the Transition Paradigm ”, *Journal of Democracy*, Volume 13, number 1, janvier, p. 5-21.
- Hermens (Frédéric), 1941, *Democracy or Anarchy ? A Study of Proportional Representation*. Notre Dame, Indiana : University of Notre Dame.
- Huntington (Samuel P.), 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman : University of Oklahoma Press.
- Linz (Juan J.) & Stepan (Alfred), 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Mandela (Nelson), 1995, *Long Walk to Freedom*, Boston, Little, Brown and Compagny, 1994, traduction française, *Un long chemin vers la liberté*, Fayard.
- Reynolds (Andrew), 1994, *Election '94 South Africa*, David Philip Cape Town and Johannesburg.