**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 Frognier et Annie Laurent**

**La fonction protectrice de la règle électorale : un usage politique plus
accentué en France ?**

Guillaume Sainteny

Dans les pays de l'Union Européenne, les modifications de règles électorales sont fréquentes. Pour ne prendre que l'exemple de l'élection au Parlement européen, depuis 1998, neuf pays (Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, R.F.A.) ont adopté une nouvelle législation. En France, la règle électorale est surtout changée de façon « pré-électorale », c'est à dire quelques mois avant un scrutin (par exemple, en ce qui concerne le mode de scrutin proprement dit, 1982 pour 1983, 1985 pour 1986, voire 2003 pour 2004 ; le seuil minimum à atteindre pour obtenir des élus : 1976 pour 1977 et 1978, 1982 pour 1983, 1985 pour 1986 ; la parité : 2000 pour 2001 et 2002) signe *a priori* d'un usage « politique ».

En matière de règle(s) électorale(s), la recherche, de manière « institutionnaliste » s'est longtemps attardée sur les effets des différentes règles électorales sur les systèmes de parti, négligeant, peut-être, un peu, les modes de confection et de modification de ces règles ainsi que leur usage politique.

On souhaite ci-après suggérer, d'une part que les règles électorales en France semblent plus défavorables aux petits et nouveaux partis¹ que dans les autres pays de l'U.E. et d'autre part, que beaucoup de leurs modifications paraissent y être accomplies par les partis établis - et à leur bénéfice - dans un but de protection soit contre les partis établis du camp adverse soit contre de nouveaux acteurs politiques.

D'une manière générale, la longueur de certaines législations électorales, leurs éventuelles subdivisions en plusieurs niveaux territoriaux ou le fait que dans certains pays (Finlande par exemple) de nombreux textes électoraux ne sont disponibles que dans la langue nationale rendant ardu tout travail comparatif.

Etant donné les difficultés méthodologiques mentionnées ci-dessus l'approche comparatiste ne pourra être qu'incomplète voire « impressionniste » et les observations

¹ Pour simplifier et même si ces termes recouvrent des réalités distinctes on assimilera ci-après les vocables de « petits partis », « nouveaux partis », « intrus », « nouveaux entrants », « nouvelle force politique ».

doivent être considérées au mieux comme des hypothèses ou des pistes de recherche qui demeurent à approfondir.

Encore faut-il définir ce qu'on entend par « règle électorale ». Selon que l'on retient une acception étroite ou large on y inclura les dispositions relatives au mode de scrutin, à la fixation des dates des consultations, au droit de dissolution, aux conditions d'éligibilité, aux incompatibilités et cumul des mandats, à la parité, aux émissions audiovisuelles dans le cadre des campagnes, au matériel de campagne, au dépouillement, aux aspects financiers (cautions, avances, financements publics et privés), au contentieux électoral... En outre, du point de vue de la science politique, la « règle électorale » ne se limite pas à des dispositions juridiques. Elle inclut aussi des aspects politiques. Par exemple, la façon dont le Ministère de l'Intérieur rend compte des élections au soir et au lendemain d'un premier tour et dont il classe et regroupe les résultats de certains « divers » ou « sans étiquettes » ne constitue pas véritablement une règle au sens juridique mais revêt le pouvoir d'une « règle légitime » (au sens de légitimité officielle) susceptible d'influer sur le vote au second tour. Il en est de même pour certaines émissions audiovisuelles consacrées à l'élection (qu'il s'agisse de commentaires ou de débats) dont le statut n'est pas celui d'émissions officielles mais dont la légitimité peut-être bien supérieure. Il est aussi parfois peu justifié et malaisé de distinguer entre les règles électorales proprement dites et d'autres règles régissant l'activité politique. Par exemple, en matière de financement politique si, l'on peut qualifier les dispositions relatives au financement des campagnes de « règles électorales directes », les règles relatives au financement public des partis, parfois liées au nombre de parlementaires, apparaissent aussi comme des « règles électorales indirectes » (du résultat des élections précédentes dépendra la santé financière des partis politiques et donc l'état du champ pré-électoral lors de l'élection suivante) et ne peuvent être totalement négligées. De même, si les règles relatives au cumul des mandats produisent surtout leurs effets après l'élection (choix par l'élu du mandat qu'il souhaite exercer) elles n'en ont pas moins des conséquences en termes de stratégie électorale de la part des partis et des candidats.

La (ou les) règle(s) électorale(s) peu(vent) aussi se nourrir de l'absence de règle électorale. En l'absence de règle électorale proprement dite, juridique, institutionnelle, une (ou des) règle(s) électorale(s) coutumière(s), improvisée(s), peuvent être instaurées par certains des acteurs importants de la scène électorale, (parti(s) dominant(s) ou simplement établi(s), médias, instituts de sondages...) qui peuvent influencer sur le déroulement de l'élection voire sur son résultat et sur le sort d'un ou de plusieurs candidats. A l'absence de règle électorale explicite répond donc, parfois, la création d'une ou de plusieurs règle(s) électorale(s) implicite(s). Et entre l'absence et la présence de règle électorale c'est parfois l'absence qui pénalise les partis petits et nouveaux et la règle électorale qui leur permet de concourir avec les partis établis et de s'établir pour paraphraser Lacordaire .

Faute de pouvoir tout traiter et devant l'ampleur du sujet on évoquera ci-après surtout trois thèmes : les règles relatives au monde du scrutin proprement dit, celles relatives au financement public des campagnes et celles relatives à l'apparition des candidats et partis dans les médias.

Esquisse d'une théorie de la règle électorale

S. Lipset et S. Rokkan identifient quatre seuils décisifs dans le processus de traduction politique d'un clivage social. Le seuil de légitimation indique le degré auquel sont reconnus ou rejetés les protestations, droits de pétition, de critique et d'opposition. Le seuil d'incorporation permet de mesurer le niveau auquel est reconnu le statut de

participant dans le système politique (droit de vote notamment) aux sympathisants potentiels du mouvement, par rapport à ses opposants. Le seuil de représentation détermine la capacité du nouveau mouvement à accéder seul aux organes représentatifs ou, au contraire, la nécessité, pour cela, de s'allier à de plus anciens et plus grands mouvements. Enfin, le seuil du pouvoir de la majorité mesure la réalité de l'alternance : un mouvement obtenant la majorité dispose-t-il vraiment du pouvoir dans un système donné ?²

Pour sa part, et de manière peut-être plus juridique, M. Pedersen examine quatre seuils quelque peu différents : seuil de déclaration (de l'intention de participer aux élections), d'autorisation (conditions à remplir pour pouvoir participer à la campagne électorale : caution, parrainage), de représentation (niveau électoral à atteindre pour obtenir des sièges au Parlement), de justification³.

Le niveau de ces seuils influe, en partie, sur la facilité ou la difficulté avec laquelle des clivages socioculturels peuvent trouver une expression politique autonome. Les seuils d'incorporation, d'autorisation ou de représentation correspondent, pour partie, à des règles juridiques qui facilitent ou non l'institutionnalisation des nouveaux groupes. Il s'agit, bien sûr, du système électoral proprement dit (type de scrutin, existence ou non d'un pourcentage minimal de suffrages pour être représenté...) mais aussi des règles sur le cumul des mandats, le financement des partis politiques, l'accès aux médias, du rythme et de l'ordre de succession des consultations électorales et de leurs enjeux.

Dès 1951, M. Duverger avait mis en évidence l'existence de « lois » électorales plus ou moins favorables aux divers groupes politiques⁴. Pour sa part, en 1980, K. Janda soulignait l'importance toujours actuelle de facteurs institutionnels tels que le découpage électoral, le mode de scrutin, et l'accès des partis aux médias⁵. Ainsi, en R.F.A., par exemple, le financement public des petits partis, le système électoral semi-proportionnel, la structure fédérale permettant des campagnes locales et des tests de popularité sont autant de ressources institutionnelles pour un petit parti ou un nouveau parti qui n'existent pas dans la France des années soixante-dix.

Mais, le poids de ces facteurs est diversement apprécié par les auteurs. Pour M. Duverger⁶ la représentation proportionnelle conduisant au multipartisme, favoriserait l'irruption et le maintien de partis petits ou nouveaux. A l'inverse, le scrutin majoritaire à un tour qui conduit au bipartisme, formerait un barrière à l'apparition d'un parti nouveau⁷. Par la suite, G. Lavau⁸ et D.W. Rae⁹ ont contesté et minoré l'importance de ces « lois ». Ce dernier montrait toutefois que tous les systèmes électoraux, y compris la représentation proportionnelle, tendent à avantager les grands partis et à pénaliser les petits. D'autres études¹⁰ qui ne trouvent pas de corrélation entre la formation des

2 Seymour M. Lipset, Stein Rokkan, (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New-York, The Free Press, 1967, pp. 27 et suivantes.

3 Morgens N. Pedersen, "Towards a new Typology of Party Lifespans and Minor Parties", *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, New Series, n°1, 1981, pp. 1-16.

4 Maurice Duverger, *Les Partis politiques*, Paris, Seuil, 1981, (1ère éd. : 1951, A. Colin).

5 Kenneth Janda, *Political Parties : A Cross National Survey*, New-York, The Free Press, 1980.

6 M. Duverger, *op. cit.*

7 L'exemple de l' « Alliance » en Grande-Bretagne, dans les années quatre-vingt, en est l'un des exemples.

8 Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales*, Paris, A. Colin, 1953.

9 Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1971.

10 Robertson Harmel, John D. Robertson, "Formation and Success of New Parties : A Cross National Analysis", *International Political Science Review*, vol. 6; n°4, 1985, pp. 501-523; Hugh Berrington, "New Parties in Britain: Why Some Live and Most Die", *International Political Science Review*, vol. 6,

nouveaux partis et le système électoral, montrent, au contraire, l'influence de ce dernier sur la persistance¹¹ et le succès des nouveaux partis¹². En outre, la représentation proportionnelle en accroissant l'offre électorale permettrait une diminution de l'abstention et un accroissement de la mobilisation électorale¹³.

Par ailleurs, les partis établis cherchent à se protéger contre des intrus, pour assurer leur perpétuation. L'un des moyens de protection des acteurs politiques établis est l'édification de « barrières » institutionnelles¹⁴. Le maniement des règles du jeu politique et notamment de la règle électorale peuvent être des outils dans ce but¹⁵.

Les acteurs politiques, établis, menacés, en viennent alors à réagir de manière dynamique à l'intrusion qui les menace. Ils se mobilisent pour défendre leurs privilèges, jouant du couple exclusion/absorption. Ils tentent de renforcer les conditions d'accès au champ politique, domaine réservé jusque là, en relevant les différents seuils –institutionnels. Ainsi le pourcentage de suffrages à obtenir par des élus (seuil de représentation) peut être relevé sur décision des partis établis. Il en est de même du montant des cautions ou du nombre de parrains (seuil d'autorisation). La fonction protectrice de ces seuils pour les entreprises établies est nette¹⁶.

Loin de déterminer la forme du système partisan et le nombre de partis, comme le croyait M. Duverger, les lois électorales sont, alors, en fait, choisies par les systèmes de partis établis, en fonction de leur intérêt¹⁷.

Ainsi, à la protection statique du champ politique (règles anciennement établies), s'ajoutent les réactions dynamiques des acteurs politiques qui y évoluent. Peut-être cette distinction n'est-elle même pas pertinente. C'est qu'en effet, le constat du gel du système partisan effectué par S. Lipset et S. Rokkan dans leur célèbre phrase :

[Le système de partis des années 1960 reflète, avec des exceptions peu nombreuses mais significatives, les structures de clivage des années 1920]¹⁸

n°4, 1985, pp. 441-461. Pour une discussion de l'influence des systèmes électoraux sur le nombre et la formation de nouveaux partis, voir Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, chap. 9.

¹¹ La représentation proportionnelle est l'un des facteurs accroissant les chances d'un parti naissant d'être institutionnalisé selon une étude, incluant 19 pays depuis le XIX^e siècle, effectuée par Richard Rose et Thomas T. Mackie, *Do Parties Persist or Disappear ? The big tradeoff facing organizations*, Glasgow, University of Shathclyde, Centre for the study for Public Policy, 1984, p. 6.

¹² Mais on peut, en outre, faire l'hypothèse qu'un système majoritaire tend au moins à rendre nécessaire un plus haut degré de mobilisation populaire et d'insatisfaction vis à vis des partis existants pour qu'un nouveau parti se forme, qu'un système de représentation proportionnelle.

¹³ Richard Rose, "Evaluating Election Turnout", in *Voter Turnout from 1945 to 1997. A Global Report on Political Participation*, Institute for Democracy and International Assistance, 1997 (2^eme éd.), p. 38; Markus M. L. Crepaz "The Impact of Party Polarization and Postmaterialism on Voter Turnout", *European Journal of Political Research*, 2 (18), 1990; André Blais, R. K. Carty, « Does Proportional Representation Foster Voter Turnout ? », *European Journal of Political Research*, 2 (18), 1990, p. 167-181 ; André Blais, Agnieszka Dobrzynska, « Turnout in Electoral Democracies », *European Journal of Political Research*, 2 (33), 1998, p. 239-261. .

¹⁴ Les dispositifs organisationnels font notamment partie de la seconde série de barrières destinées à protéger les intérêts, après celles des valeurs, selon le schéma proposé par Peter Bachrach et Morton Barratz, *Power and Poverty : Theory and Practice*, London, Oxford University Press, 1970.

¹⁵ « [...] la structure politique (c'est à dire les gens qui participent à la compétition au sein de cette structure) peut changer les règles ou en inventer de nouvelles pour [...] modifier tout ce qui dans l'environnement menace la perpétuation du régime », Frederik G. Bailey, *Les Règles du jeu politique, étude anthropologique*, Paris, P.U.F. , 1971, (trad. de *Stratagems and Spoils, A Social Anthropology of Politics*, Oxford, Basic blackwell, 1969), p. 25.

¹⁶ Pour M. Pedersen, *art. cité*, p. 8, « Le seuil d'autorisation est avant tout une barrière contre l'intrusion de nouveaux partis » : « The treshold of autorisation is primirary a barrier against the intrusion of news parties » (notre traduction).

¹⁷ Stein Rokkan, "Electoral Systems", in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New-York, Macmillan, 1968, Vol. V, pp. 6-21.

n'est, en réalité, étonnant que si l'on considère le système des partis comme une variable dépendante. Si, au contraire, on admet que le système partisan est une variable indépendante qui intervient dans le processus politique¹⁹ on peut supposer qu'il le fera de manière conservatrice pour se protéger.

Des règles électorales davantage destinées à la protection des acteurs établis en France ?

Les barrières électorales apparaissent particulièrement élevées en France jusqu'aux années quatre-vingt.

Des modes de scrutin très pénalisants en France pour les partis petits et/ou nouveaux par rapport aux pays de l'U.E

En, France, les règles électorales, appliquées lors des différents scrutins, semblent constituer des freins importants à l'irruption de nouveaux de partis dans le champ politique.

L'accès au Sénat leur est interdit par son mode d'élection. Le suffrage indirect suppose, en effet, de disposer de « grands électeurs » en nombre suffisant ce qui ne peut-être le cas des nouvelles formations qui tenteraient d'accéder à la représentation politique. Le scrutin majoritaire qui prédomine lors des élections aux autres assemblées (Assemblée nationale, Conseil général, Conseil municipal)²⁰ n'y permet guère l'élection de représentants des petits partis²¹.

Leur présence est même souvent impossible au second tour dont l'accès est subordonné à l'obtention d'un pourcentage minimal de suffrages au premier tour, pour presque toutes les élections. Il est de 12,5% des électeurs inscrits pour les élections législatives, de 10% des électeurs inscrits pour les élections cantonales et municipales²².

D'une manière générale, le scrutin majoritaire à deux tours qui, si l'on excepte les élections régionales et les élections européennes (et législatives en 1986) est la règle en France, est beaucoup plus pénalisant, pour un intrus, que la répartition proportionnelle ou le système mixte à deux voix tel qu'il est pratiqué en R.F.A. S. Lipset et S. Rokkan considèrent même que les règles du jeu électoral sont plus dures pour l'intrus dans la France de la V^eme République qui pratique le scrutin majoritaire à deux tours, que dans la Grande-Bretagne du système majoritaire à un tour. En effet, selon ces deux auteurs, le scrutin majoritaire à deux tours constitue la plus haute barrière possible car il nécessite la majorité absolue au premier tour mais, en même temps, rend possible une variété

¹⁸ S.M. Lipset, S. Rokkan, *op. cit.*, p. 50 (notre traduction).

¹⁹ Sur ce point, voir Giovanni Sartori, « The Sociology of Parties. A Critical Review », in Otto Stammer (éd.), *Party Systems, Party Organizations and the Politics of New Masses*, Berlin, Institut für Politische Wissenschaft am der Frein Universität, 1968, pp. 1-25.

²⁰ Pour les élections municipales, le scrutin de liste majoritaire à deux tours est appliqué en France jusqu'en 1983. La loi du 19 novembre 1982 maintient, pour les communes de plus de 3 500 habitants, un système mixte qui reste assez pénalisant pour les petites listes. La liste ayant atteint la majorité absolue au premier tout ou relative au deuxième tour obtient la moitié des sièges à pourvoir, arrondie à l'entier supérieur. L'autre moitié n'est répartie qu'entre les listes ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés à la répartition proportionnelle à la plus forte moyenne. Voir André de Laubadère, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, vol. 1, pp. 926-927.

²¹ Sauf à disposer de positions de forces locales ou d'accords de répartition de circonscriptions et/ou d'inclusions sur des listes électorales comme ceux conclus entre les composantes de la gauche plurielle pour les législatives de 1997 et 2002 ou pour les cantonales de 2001.

²² Le seuil était même de 12,5 % des électeurs inscrits pour les municipales, jusqu'en 1982. La loi du 19 novembre 1982 ouvre l'accès du second tour aux listes ayant obtenues plus de 10 % des suffrages exprimés. Mais les candidats ayant obtenus au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent trouver place sur une autre liste entre les deux tours.

d'alliances locales entre les opposants aux intrus. Ainsi, il laisse non représentés ou sous-représentés les nouveaux entrants, sans obligatoirement forcer les partis établis à s'allier au plan national. En Grande-Bretagne, si les partis établis s'allient, la barrière est, certes, plus élevée pour le nouvel entrant mais elle est basse si chacun se présente de son côté²³.

Lorsque la répartition proportionnelle est instaurée en France, elle l'est, soit exceptionnellement et non durablement²⁴, soit pour des élections secondaires²⁵ et, dans des conditions telles qu'elles continuent à défavoriser les petits partis. Ainsi, existe-t-il un seuil de 5% des suffrages exprimés en deçà duquel les formations ne peuvent obtenir d'élus. De plus, la répartition des restes se fait à la plus forte moyenne et non au plus fort reste et il s'agit pour les élections législatives et régionales d'une répartition proportionnelle, non intégrale, mais approchée, dans le cadre de circonscriptions départementales. Or, ces deux caractéristiques sont défavorables aux petits partis.

Ces contraintes du droit électoral sont autant de barrières très difficilement franchissables. Elles rendent quasiment impossible l'accès à la représentation institutionnelle des forces qui obtiennent moins de 5% des suffrages²⁶. La même condition – obtenir 5% des suffrages exprimés – commande le remboursement du cautionnement et des frais d'impression et d'affichage pour les élections législatives et régionales (26-1).

Encore faut-il distinguer le seuil juridique théorique (5%) du seuil réel (pourcentage minimal effectivement requis pour obtenir un élu, qui dépend du nombre d'élus et d'électeurs dans la circonscription soumise au seuil) et qui est celui qui compte électoralement et politiquement. Car, si le seuil réel ne peut-être inférieur au seuil théorique, il lui est souvent supérieur.

Les règles électorales pratiquées dans nombre d'autres pays d'Europe occidentale sont beaucoup moins défavorables aux petits partis. Ainsi, aux Pays-Bas, il suffit de 0,7% des suffrages exprimés pour obtenir un député au Parlement²⁷. En France, avec 2,1%, 1,1%, 1,2% et 10,1% des suffrages exprimés aux élections législatives de 1978, 1981, 1986, 1993, les écologistes n'obtiennent aucun élu. Au contraire, lors des législatives de juin 1987 en Italie, par exemple le Parti républicain obtient 21 sièges avec 3,6% des voix, le Parti social-démocrate 17 sièges avec 2,9% des voix, le Parti radical, 13 sièges avec 2,6% des voix, Les Verts, 13 sièges avec 2,5% des voix, le Parti libéral, 11 sièges avec 2,1% des voix et la Démocratie prolétarienne 8 sièges avec 1,7% des voix²⁸. Des comparaisons analogues peuvent être effectuées avec d'autres pays. Ainsi, les écologistes obtiennent 4 sièges en Belgique avec 4,8% des suffrages exprimés en 1981, 2 sièges en Finlande avec 1,5% en 1983, respectivement 1, 3 et 11 sièges en

²³ S.M. Lipset, S. Rokkan, *op. cit.*, pp. 30-33.

²⁴ La loi du 10 juillet 1985 instaure la représentation proportionnelle pour les élections législatives. Mais, le scrutin majoritaire à deux tours est rétabli en France pour les élections législatives, un an après, par la loi du 11 juillet 1986, qui ré instaure aussi la condition de 12,5 % des inscrits au premier tour pour être présent au second.

²⁵ Elections régionales, à partir de 1986 et européenne, à partir de 1979.

²⁶ Par la même, elle prive aussi ces forces des droits importants qui découlent de la présence à l'Assemblée nationale et au Sénat : par exemple, la possibilité de saisir le Conseil Constitutionnel. (26-1) articles L. 158, L. 216, L. 349 et L. 355, *Code électoral*, Paris, Journal officiel de la République Française, 1989.

²⁷ Wolfgang Rudig, « The Greens in Europe : Ecological Parties and the European Elections of 1984 », *Parliamentary Affairs*, vol. 38, n°1, Winter 1988, pp. 56-72 (64).

²⁸ *Le Monde*, 17 juin 1987, p.3.

Suisse en 1979, 1983 et 1987 avec 0,8%, 2,4% et 5,9%²⁹, 9 sièges en Autriche avec 4,5% des suffrages exprimés en 1990³⁰.

Mais l'exercice est encore plus frappant si l'on applique à l'élection européenne puisque sont élus, au même moment³¹, dans 15 pays, des représentants destinés à siéger dans la même assemblée. C'est en France (et en R.F.A.) que le seuil est le plus élevé (5% contre 4% en Autriche et en Suède, 3% en Grèce et pas de seuil dans les autres pays membres, (voir tableau 1). Ainsi en 1979, 1984, 1994 et 1999, en France, des listes atteignent respectivement 4,4% (1979 : *Europe-écologie*), 3,4% (1984 : *Les Verts*), 3,3% (1984 : E.R.E.), 3,9% (1994 : C.P.N.T.), 2,9% (1994 : *Les Verts*), 2% (1994 : G.E.), 3,31% (1999 : M.N.R.) n'obtiennent pas d'élus alors que, dans des pays voisins, des partis qui obtiennent moins de suffrages font élire des députés européens³². La barre des 5%, placée à ce niveau, empêche toute élection pour des listes et/ou des mouvements, qui ne sont plus marginaux, puisqu'ils obtiennent près d'un million de voix mais, qui n'atteignent pas le seuil requis. Un seuil placé à 4% comme en Autriche ou en Suède ou à 3% comme en Grèce, ou inexistant comme dans les autres pays membres de l'U.E., aurait permis l'entrée de certaines forces politiques comme l'écologisme dans le champ institutionnel, au moins au Parlement de Strasbourg dès 1979 soit dix ans avant son entrée effective dans cette assemblée. Sans seuil, l'application de la méthode d'Hondt (en vigueur dans 6 pays sur 9 à l'époque) lui aurait donné 3 sièges. Le système de répartition des sièges au plus fort reste appliqué en Italie lui en aurait donné 4. En France, en 1979, ce sont 7 des 11 listes représentant 12%, soit 2,5 millions de suffrages exprimés, qui sont exclues de la répartition des sièges. En 1994 ce sont 14 des 20 listes représentant 18,15% des suffrages exprimés soit 5,9 millions de suffrages qui sont exclues de la répartition des sièges. Et en 1999 ce sont encore 11 des 20 listes représentant 14,47% des suffrages exprimés soit 1,5 millions de suffrages qui en sont exclus (voir tableau 2).

En outre, la France est l'un des trois seuls pays qui impose le versement d'une caution (remboursable seulement au-delà d'un certain seuil) pour présenter une liste ce qui est objectivement moins favorable aux petits et nouveaux partis.

Ainsi, la France est à la fois le pays dans lequel le seuil pour obtenir des élus à l'élection européenne est le plus élevé et le seul pays qui additionne seuil et caution (voir tableau 1) rendant ainsi les règles électorales plus sévères que dans les autres pays membres pour les « petites » listes.

Logiquement, c'est en France (et en R.F.A.) que la proportion de suffrages exprimés exclue de la représentation des sièges est la plus élevée (voir tableau 2). A l'inverse dans d'autres pays (notamment Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni) une part importante des électeurs ayant voté pour des listes obtenant moins de 5% est effectivement représentée au Parlement Européen (voir tableau 3).

Si les modes de scrutin, en France, sont peu favorables, par rapport à certains pays voisins, à une petite force politique naissante, il en est de même pour le système unitaire, centralisé au sein desquelles elles s'insèrent, et qui rend plus difficile l'accès

²⁹ Ferdinand Muller-Rommel, « The Greens in Western Europe : Similar but Different », *International Political Science Review*, vol. 6, 4, 1985, pp. 483-499, (tableau 1, p. 485).

³⁰ *Le Monde*, 9 octobre 1990, p. 8.

³¹ Mais pas exactement le même jour.

³² C'est le cas dès 1979 en Italie par exemple où le Parti social-démocrate obtient 4 députés avec 4,3 % des s. e., le Parti radical, 3 députés avec 3,7 %, le Parti libéral 3 députés avec 3,6 %, le Parti républicain, 2 députés avec 2,6 % et le Parti d'unité prolétarienne, la Démocratie prolétarienne et le Parti populaire sud-tyrolien, un député chacun avec, respectivement 1,2 %, 0,7 % et 0,6 % des suffrages exprimés. De même lors de l'élection européenne qui a lieu en Grèce, le 18 octobre 1981, le Parti socialiste démocratique et le Parti du progrès obtiennent chacun un siège avec, respectivement 4,2 % et 1,2 % des suffrages exprimés.

aux institutions représentatives. A l'inverse, dans des pays à structures fédérales, comme la R.F.A. ou la Suisse, l'existence de *landers* ou de cantons et d'élections dans ces cadres territoriaux, donne des occasions plus fréquentes et à enjeu moindre, à de nouvelles forces, d'accéder aux institutions³³. C'est en se présentant à ces élections dans les *landers*, en y obtenant des élus au parlement du *Land*, puis en contribuant à y former des majorités parlementaires, voire des exécutifs, que les *Grünen*, par exemple, ont pu amorcer et consolider un processus de légitimation progressive du régional au national, du *Land* à l'Etat, qui les a peu à peu crédibilisés aux yeux de l'opinion, a accru leur expérience et a rendu à terme, de plus en plus légitime et de moins en moins contestable leur présence croissante dans le champ politique et, subséquemment, leur entrée au Parlement fédéral puis au gouvernement fédéral.

Des règles de financement électorales moins favorables aux nouveaux entrants qu'en RFA

Jusqu'en 1988, la France ne possédait pas de réglementation sur le financement des partis politiques, ce qui favorisait les partis établis et défavorisait les petits et nouveaux partis. A l'inverse, certains pays, comme le Danemark (1966), la Suède (1966), la R.F.A. (1967), la Finlande (1969), l'Italie (1974), l'Autriche (1975), le Portugal (1976), ont mis en place une réglementation de ce type depuis longtemps.

Dès les lois du 24 juillet 1967 et du 22 juillet 1969 est instaurée une subvention publique de 2,5 Deutsche Mark par électeur à l'origine (3,5 D.M. à partir de 1974, 5 D.M. par électeur à partir de 1983), bénéficiant à tous les partis participant aux élections, à la seule condition d'y obtenir 0,5% des suffrages exprimés³⁴. Il existe, en outre, un financement dans chaque *Land* pour les élections au *Landtag*³⁵. De plus, une loi du 22 décembre 1983 vient favoriser encore davantage les plus petits partis en instituant un mécanisme de « compensation des chances » pour les partis dont les revenus propres (dons et cotisations) sont moins importants. Dès 1984, par ce seul mécanisme, un nouveau et petit parti, les *Grünen*, obtient 5 millions de D.M., soit plus que chacun des autres partis³⁶. Au total, les sommes versées par les pouvoirs publics aux *Grünen* en arrivent à représenter des montants considérables, constituant l'essentiel de leurs moyens financiers durant leurs premières années et pouvant s'analyser comme des ressources dont l'existence puis, la mobilisation aident grandement à la constitution de ce nouveau parti. Ces sommes représentent 98,2% de leurs ressources totales en 1979, (13,7 millions de D.M.), 70,7% de leurs ressources totales en 1983, (24,2 millions de D.M.), 55,8% de leurs ressources totales en 1984, (9,1 millions de D.M.) et 26,3% de leurs ressources totales en 1985³⁷. Les montants ainsi perçus par les *Grünen* sont régulièrement supérieurs à leurs dépenses électorales (solde positif de 6,7 millions de D.M. en 1984 par exemple³⁸). C'est pour les *Grünen*, que la part relative de ces remboursements, dans le montant total des ressources, est la plus forte que ce soit à l'échelon local et régional (33% pour la période 1981-1984 et 29% pour la période

³³ D'autant plus que les élections aux *landtags* bénéficient d'un financement public dans chaque *Land* : voir Yves-Marie Doublet, *Le Financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, thèse : droit, Université de Paris II, 1988, p. 235.

³⁴ Ou 10 % des premières voix. Le pourcentage requis des secondes voix était, au départ, de 2,5 % mais fut abaissé à 0,5 % par le Tribunal constitutionnel, en décembre 1968, suite à une plainte du N.D.P. et d'autres groupes au motif d'une atteinte à l'égalité des partis, voir Alfred Grosser, Henri Menudier, *La Vie politique en Allemagne fédérale*, Paris, A. Colin, 1981, p 76.

³⁵ Y.M. Doublet, *op. cit.*, p. 130.

³⁶ *Ibid*, pp. 161 et suivantes, 305.

³⁷ *Ibid*, pp. 307-310.

³⁸ *Ibid*, p. 488.

1982-1985) ou à l'échelon fédéral (92,8% pour la période 1981-1984 et 83,3% pour la période 1982-1985)³⁹. Le rôle de ces ressources publiques dans la construction de ce nouveau parti apparaît essentiel. La règle électorale (ici entendue comme les règles de financement public des élections et des partis) favorise donc en R.F.A. la naissance puis l'implantation d'un nouvel entrant tel que les *Grünen*.

La loi du 28 janvier 1994 qui a modifié le système prévoit que chaque partie reçoit 1,3 D.M. par voix pour les cinq premiers millions de voix et 1 D.M. par voix et 0,5 D.M. pour chaque D.M. obtenu au titre des dons ou cotisations. A l'échelon fédéral, les *Grünen* reçoivent 4,8 M. de D.M. en 1995⁴⁰.

Si l'on prend, à nouveau, l'exemple de l'élection européenne qui juxtapose identité de période et identité d'enjeu, la différence des réglementations sur ce point est nette. Elle varie du cas le plus favorable - remboursement total des frais d'impression des bulletins de vote en Belgique - à la situation la plus défavorable : nécessité de déposer une caution de 100 000 francs et d'obtenir 5% des suffrages exprimés pour être remboursé des mêmes frais en France. En R.F.A., la caution n'existe pas et des mesures spéciales de financement des partis sont mises en place pour cette élection dès 1979⁴¹. Les partis reçoivent une subvention par électeur (3,5 D.M. en 1979, 5 D.M. en 1984...) avec un plancher de non-remboursement en deçà de 0,5% des suffrages exprimés⁴².

Ainsi, à l'issue du scrutin de 1984 par exemple, les *Grünen* se retrouvent avec plus de 9 millions de D.M. de bénéfices et la liste française des *Verts* avec 1,5 millions de Francs de dettes⁴³, alors même que le pourcentage de suffrages obtenus par les premiers (3,4%) est inférieur à celui atteint par les seconds (4,4%). Il en est de même en 1979 et 1989. Alors que les écologistes français dépensent des sommes importantes, non remboursées lors des scrutins européens, les *Grünen* en retirent des bénéfices : 4,8 millions de D.M. de fonds publics pour 300 000 D.M. de dépenses en 1979, soit un profit de 4,5 millions de D.M.⁴⁴ ; 18,2 millions de D.M. pour moins de la moitié de dépenses en 1984⁴⁵, 19,6 millions de D.M. en 1989⁴⁶. Alors que les scrutins européens signifient des coûts pour les écologistes français, ils représentent des ressources pour les *Grünen*, même quand ils obtiennent de moins bons résultats que leurs homologues.

³⁹ *Ibid.*, pp. 325-326 et 335-336.

⁴⁰ Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, Paris, P.U.F., 1997, pp. 32-35.

⁴¹ Il s'agit, en fait, d'une adaptation du système de financement existant au scrutin européen.

⁴² Philippe J. Maarek, « La législation électorale européenne appliquée lors des élections de 1979 et les perspectives d'harmonisation future », *Pouvoirs*, 10, 1979, pp. 131-142.

⁴³ Selon Antoine Waechter, cité par *Le Quotidien de Paris*, 24 mars 1987, p. 22.

⁴⁴ Wolfgang Rudig, « Peace and Ecology Movements in Western Europe », *West European Politics*, vol. 11, n°1, January 1988, pp. 25-39.

⁴⁵ Y.M. Doublet, *op.cit.*, p. 488.

⁴⁶ *Libération*, 21 juin 1989, p. 5.