

Séminaire sur les institutions russes

9 décembre 2006, Moscou

Séminaire organisé à l'occasion de l'anniversaire de la Constitution du 12 décembre 1993 par le parti Russie Unie et l'Institut du 4 Novembre (Moscou), sous la présidence effective du Président de la Commission des affaires constitutionnelles et du Président de la Commission des Affaires étrangères de la Douma.

Exposé de Guy Lardeyret, Président de l'Institut pour la Démocratie

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de remercier les personnalités présentes, Russie Unie et l'Institut du 4 novembre de nous avoir invités à prendre la parole à ce séminaire. L'Institut pour la démocratie de Paris, que je représente ici, est un réseau de chercheurs et professeurs d'université, spécialistes du droit ou de la science politique. Nous croyons utiles des rencontres comme celle d'aujourd'hui car tous les pays se recommandant de la démocratie sont confrontés aux mêmes problèmes. Nous devons nous enrichir de nos expériences mutuelles. Il est difficile en outre pour les Français de ne pas s'intéresser à la politique intérieure d'un pays aussi important que la Russie sur le scène internationale.

Un mot sur l'Institut pour la Démocratie. Notre institut a été fondé il y a vingt ans, en partant d'un constat. Un débat sur la nature du bon régime politique est clos. Plus personne ne propose autre chose que la démocratie. Vient ensuite un second débat : la définition de la démocratie. Le second débat s'achève également : ce qu'on appelle les *lois non écrites de la démocratie* sont maintenant identifiées avec une quasi certitude. Notre expert en philosophie

politique a publié un ouvrage sur ce sujet (édité en russe par l'Unesco), qui fait assez bien le tour de la question et dont j'ai le plaisir de vous remettre un exemplaire.

Nous descendons aujourd'hui à un troisième niveau de réalité : comment faire fonctionner un régime démocratique dans les meilleures conditions, domaine de recherche que nous baptisons *ingénierie démocratique*. Bien que des désaccords persistent entre les experts, nous pensons que ce troisième débat est également en passe d'être clos un jour. On peut montrer en effet que, dans l'éventail des solutions à chaque problème institutionnel, il existe toujours une solution plus efficace et plus conforme aux bons principes. Ce message intéresse la Russie, comme les autres pays, car son avenir dépendra en partie de la qualité de ses institutions.

Notre séminaire de ce jour se concentre sur deux points particuliers : les modes de scrutin et la problématique régime parlementaire/présidentiel. Il s'agit de deux questions clés, car ce ne sont rien d'autres que les questions premières à résoudre quand on cherche à mettre en place un régime démocratique.

Je traiterai du premier sujet, laissant à mon collègue, Jean-Claude Colliard, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris-Sorbonne, membre du Conseil constitutionnel en France, qui fut pendant plusieurs années le directeur de cabinet de l'un de nos présidents de la République, François Mitterrand, le soin de traiter du second, *les relations entre le Président de la République et le Premier ministre en régime dit « semi-présidentiel »*. Je commencerai par rappeler l'actualité du sujet pour toute l'Europe orientale, et pas seulement la Russie. Je ferai valoir ensuite pourquoi les nouvelles expériences d'Europe orientale confirment ce que nous savions déjà. Je terminerai enfin par les conséquences que vous devriez en tirer pour votre propre pays.

1. Tous les pays d'Europe centrale et orientale connaissent depuis une quinzaine d'années des problèmes identiques dans leur transition vers la démocratie. Je résume les choses à l'essentiel.

Les choix institutionnels résulterent de compromis politiques. D'un côté, les démocrates, divisés en partis concurrents, marquaient une préférence pour le scrutin proportionnel, qui leur permettrait de mesurer leur force respective. Les nouveaux partis socialistes restaient tout d'abord attachés au scrutin majoritaire. Il en résulta en général des systèmes électoraux mixtes, comme en Russie. Le mouvement en faveur du scrutin proportionnel s'amplifia le jour où les socialistes réformateurs prirent conscience que le scrutin majoritaire les écartaient du jeu : les élections en Pologne donnèrent le signal d'alarme.

Les options choisies firent peu de cas des considérations de doctrine. Elles reflétaient le souci des auteurs des nouvelles constitutions de ménager l'avenir par la dilution des pouvoirs. Chaque parti espérait conserver une place dans le système politique. On explique ainsi la préférence généralisée pour la mise en place du scrutin proportionnel et de dyarchies au sommet de l'Etat, offrant le maximum de chance à chacun d'obtenir une parcelle d'influence.

On obtint ce qui était prévisible : l'émiettement de l'électorat et une explosion du nombre des partis : la Pologne en a connu vingt deux représentés, mais les Etats Baltes, comme les autres pays, n'étaient pas été en reste. Des gouvernements de coalition apparurent un peu partout, avec le stigmate attendu : l'instabilité politique. Non seulement des gouvernements faibles, mais des périodes de vacances du pouvoir, le temps de parvenir à des coalitions laborieuses. Comme une conséquence du système des partis, la classe politique devint déconsidérée et

l'image de la démocratie écornée, avec des taux d'abstention en hausse inquiétante dans toute l'Europe de l'Est.

Autre trait commun aux constitutions des nouveaux régimes d'Europe centrale et orientale : la complexité des clauses de révision constitutionnelle. On a multiplié les étapes et les majorités qualifiées pour les rendre impossibles. Les rédacteurs crurent avoir fait oeuvre immortelle du premier coup, alors que la France, après deux siècles, n'a toujours pas réglé les points essentiels. Plusieurs pays en crise, la Pologne et la Roumanie ne sont pas seuls, se trouvent dans l'incapacité de réviser leur constitution. Ceux qui y sont parvenus, l'ont fait dans des directions opposées, preuve de l'absence de ligne directrice et de cohérence d'ensemble. Certains ont augmenté les pouvoirs du président (comme en Russie), d'autres l'ont diminué (cas de l'Ukraine ou de la Moldavie). En ce qui concerne les modes de scrutin, la plupart ont voulu réduire le nombre des partis en imposant un seuil de voix minimum à franchir pour accéder au parlement.

2. Cette expérience conforte les connaissances déjà acquises en matière d'ingénierie démocratique. Le système électoral influe sur la stabilité gouvernementale à travers la structure des partis, qu'il détermine pour l'essentiel. Alors que le scrutin majoritaire conduit à une forme de bi-partisme, le scrutin proportionnel oblige à constituer des majorités de coalition, fragiles et souvent de courte durée, sauf à introduire des mécanismes à effets « majoritarisants » corrigeant les effets de la proportionnelle.

La dispute entre les partisans du scrutin majoritaire (né spontanément il y a mille ans d'histoire), et le scrutin proportionnel (une invention d'intellectuels il y a un siècle) sera bientôt close. Il suffit d'observer les résultats. Les leçons pouvaient déjà être tirées en 1945.

L'Etat est réputé faire régner l'ordre public et les citoyens n'aiment pas les gouvernements fragiles. Les pays en désordre finissent entre les mains de dictateurs. Cela s'était produit avant la seconde guerre mondiale dans des démocraties comme celles de Pologne et de Lettonie. Les événements les plus graves eurent lieu en Italie et en Allemagne. La représentation proportionnelle plongea l'Italie des années 1920 dans la confusion et permit à Mussolini d'accéder à la présidence du Conseil. En Allemagne, la République de Weimar fut rendue ingouvernable par le scrutin proportionnel et, dans le sillage de la crise de 1929, avec son cortège de chômeurs, les gens se lassèrent de la démocratie. Après avoir épuisé toutes les autres voies de coalition, le chef de l'Etat fit appel à la dernière solution : le parti nazi, qui avait servi de structure d'accueil aux voix protestataires. Ce dernier élimina les autres formations par des procédés criminels pour s'emparer de l'intégralité du pouvoir.

Le scrutin majoritaire met à l'abri de ce genre d'incidents, car on gagne en recherchant des voix au centre. Il présente l'autre avantage d'obliger les minorités nationales à se fondre dans de grands partis modérés. Lorsqu'un pays est multi-ethnique, ce qui était le cas des Etats-Unis à ses origines, le scrutin majoritaire empêche les éventuels partis confessionnels de faire surface. En effet, les membres d'une minorité culturelle sont très divers : il existe des rénovateurs et des conservateurs, modérés dans leur majorité. S'ils sont accueillis à bras ouvert dans un système de partis *bi-partisan*, non seulement ils vont se fondre dans le paysage électoral, mais les grands partis tiendront compte de leurs problèmes : ils chercheront à conquérir leurs voix. Les droits des minorités se trouveront protégés et les partis ethniques n'arrivent pas à percer. Les noirs n'ont pas réussi par exemple à se constituer en parti politique aux Etats-Unis.

La meilleure vérification de l'effet intégrateur du scrutin majoritaire est celui de l'Inde. Ce grand pays, une mosaïque ethnique aux forces centrifuges toujours en éveil, avait inventé dans son histoire millénaire un moyen astucieux pour faire maintenir attaché un ensemble politique aussi étendu, sur un territoire désert avec une population concentrée sur les côtes et dans deux grandes vallées: c'était le *système des castes*. Dans une telle structure sociétale, personne ne parle à son voisin, sauf s'il appartient à la même caste, mais tout le monde appartient à une même grande famille à l'échelle de l'aire culturelle.

Lors de la montée des aspirations démocratiques, consécutives à l'Indépendance, aujourd'hui renforcées par la mondialisation, le scrutin majoritaire a pris le relais du régime des castes comme ciment à l'unité nationale. Un mécanisme électoral s'est substitué à une morphologie cellulaire pour innover le corps social à plusieurs milliers de kilomètres, répondant au besoin d'appartenance à une même communauté d'intérêt à l'échelle du pays. On n'abandonnait jamais hier un membre de la caste, on communique aujourd'hui dans une grande messe politique où l'on fraternise au niveau national. L'Inde aurait depuis longtemps éclaté sans un système politique aux vertus coagulantes, qui l'a protégé contre ses risques de division. Elle est devenue la plus grande démocratie du monde, avec un milliard d'habitants et six cent millions d'électeurs. L'Inde n'est pas devenue la poudrière politique que l'on avait prédite, et qu'il aurait fallu craindre si le système électoral avait incité les factions ethniques et religieuses de concourir sous leur propre bannière.

On a constaté a contrario que si l'on offre à une minorité ethnique la perspective de devenir un acteur sur la scène électorale, ses entrepreneurs politiques se précipitent dans la brèche. Le scrutin proportionnel conduit à « révéler » au sens chimique les divisions réelles ou latentes dans une société, à l'inverse de ce qui serait souhaitable. La société risque de s'organiser

politiquement sur les lignes ethniques, comme l'Afrique du Sud en donne aujourd'hui triste exemple : la communauté noire représentée par l'ANC y monopolise le pouvoir depuis le changement de régime, sans qu'une alternance, premier test d'un régime démocratique, n'ait encore pu se produire, l'une des raisons de la situation critique.

Le scrutin proportionnel influe également sur le comportement électoral : les gens ne votent pas de la même façon selon le mode de scrutin. L'ETA, par exemple, est devenue une menace terroriste après Franco - le nombre des attentats a été multiplié par vingt. Les indépendantistes basques ayant obtenu pignon sur rue, avec l'institution en Espagne du scrutin proportionnel, qui a donné une reconnaissance publique et une apparence de légitimité démocratique au parti indépendantiste Batasuna. Son bras armé a pu s'appuyer sur des notables, avant que le gouvernement central soit finalement obligé de l'interdire.

On a aussi bien constaté en Bulgarie en 1991, dès les premières élections, l'effet du choix du mode de scrutin sur la façon dont les gens votent. Il existe dans ce pays une minorité musulmane (les Pomaks, anciens ottomans ou slaves convertis). Les sièges ayant été répartis à la proportionnelle au niveau national, mais redistribués dans chaque région selon les résultats électoraux (comme aux Pays-Bas), les membres de cette minorité votèrent différemment selon les régions. Là où ils étaient concentrés, ils votèrent pour leur parti ethnique, tandis que, là où ils étaient dispersés, ils optèrent pour un grand parti national. L'électeur de base avait saisi la logique du système électoral.

Combiné au régime présidentiel, le scrutin proportionnel a des effets tout aussi nocifs. Le cas emblématique est celui du Chili, pays de culture européenne en Amérique latine. Le régime

était la copie conforme du régime américain, mais le scrutin législatif était devenu proportionnel sous l'influence de la mode européenne du début du siècle. Les candidats des trois principaux partis arrivèrent en 1970 dans un mouchoir aux élections présidentielles, avec un léger avantage à Salvador Allende. Alors que le candidat conservateur Alessandri l'aurait emporté s'il avait existé un second tour, c'est Salvador Allende qui fut désigné Président de la République aux termes de tractations au parlement entre les Socialistes et les Démocrates Chrétiens. Ce dernier parti, de sensibilité de gauche au Chili, avait fait les frais de la faible notoriété de son candidat (le président Frei ne pouvait pas se représenter, alors que Salvador Allende se présentait pour la troisième fois). La tragédie qui allait suivre est connue. Un second tour a été, depuis lors, institué pour s'assurer le chef de gouvernement élu au suffrage universel bénéficie du soutien d'une majorité d'électeurs.

Aux Etats-Unis, un tel second tour n'est pas nécessaire. Le système présidentiel, comme le régime parlementaire, fonctionne à la condition d'être assorti du scrutin majoritaire. S'il est combiné avec le scrutin proportionnel, dans les pays où les partis ne sont pas enracinés, il tend à faire dériver un régime vers le pouvoir personnel, ce qui explique pour partie le phénomène du caudillisme en Amérique latine. Le Chili fait figure d'exception, en raison d'une tradition démocratique enracinée, dont l'armée s'est considérée comme devoir être le garant, alors qu'elle était devenue ailleurs un marche pied pour s'emparer du pouvoir par la force.

En Amérique du nord américain, les électeurs ont eux-mêmes intégré les règles du jeu. On l'a vérifié par hasard lors des dernières élections présidentielles de 2002. La proposition d'instituer le scrutin proportionnel avait été soumise aux électeurs du Colorado en même temps que le choix du nouveau président. Les électeurs ont fait preuve de bon sens en la rejetant à une nette majorité, ce qui fut une bonne chose pour le reste de l'Amérique. Ils ont

compris que s'ils adoptaient ce mode de scrutin, d'apparence plus démocratique, les candidats à la présidence des Etats-Unis ne leur rendraient plus visite. Comme ils seraient assurés d'obtenir à peu près la moitié des voix dans leur Etat, cela ne vaudrait plus la peine de se déplacer dans le Colorado. Avec le scrutin majoritaire, une seule voix peut faire basculer tout un Etat. Chaque électeur compte, et le système garantit une majorité de grands électeurs et l'élection du Président dès le premier tour. Mais il faut se battre d'arrache pied dans chaque Etat.

Au final, on aboutit à la conclusion que la bi-polarisation est la direction souhaitable dans laquelle il faudrait faire évoluer le système politique de la Russie. On pourrait même monter, si l'on poussait plus loin l'analyse, que le scrutin majoritaire est consubstantiel à la démocratie, car il favorise l'oscillation des gouvernements entre deux pôles entre les partisans du plus ou moins d'Etat, à la recherche de la juste frontière entre le privé et le public, à quoi se résume au bout du compte l'essentiel du débat politique.

3. L'expérience que vous avez vous-meme vécue en Russie depuis quinze ans ne contredit pas ces enseignements, bien au contraire.

Si l'on fait abstraction de la période précédant l'élection du président Eltsine, vous avez vécu une première phase chaotique, caractérisée par la difficulté pour le président de gouverner, faute d'une majorité au Soviet suprême. Comme les Russes n'aiment pas non plus le chaos, le président Eltsine a finalement engagé un coup de force contre une Chambre qui rendait son action impossible. La conséquence pratique fut la rédaction de la présente constitution, à présidence forte, bien qu'elle entre dans la catégorie des régimes dits « semi-présidentiels », puisque le choix du Premier ministre doit être ratifié par le Parlement.

Le mérite du président Poutine, lorsqu'il était encore Premier ministre, fut de réussir à conquérir par son action gouvernementale une majorité parlementaire, ce qui permit au président Eltsine d'engager sa propre succession avant l'heure, dans un geste dont il faut saluer au passage l'élégance et le sens prémonitoire. Le triomphe de Vladimir Poutine aux scrutins suivants s'inscrivait ensuite dans une logique de régime parlementaire. Il fut élu président dans la foulée de sa victoire aux élections législatives - les Russes confirmaient leur choix en faveur de ce qui était devenu un grand parti capable de diriger le pays.

La constitution du 12 décembre 1993 n'est pas sans soulever toutefois des interrogations. Nous avons connu en France une situation similaire sous le général de Gaulle. Ce dernier était parvenu au pouvoir en 1958 après la période d'instabilité de la 4^{ème} République, et à l'issue de la crise d'Algérie. Le nouveau chef de l'Etat avait su donner à la France la stabilité qu'elle attendait.

C'eut été l'héritage précieux du gaullisme, n'eut été la découverte tardive d'un vice de conception. Quand le Président de la République est en même temps le chef de la majorité parlementaire, les députés perdent tout pouvoir : ils se trouvent sous la coupe du chef de l'Etat, qui, outre le pouvoir de dissolution, est personnellement protégé à l'Elysée par son élection au suffrage universel. Il peut donc gouverner à sa guise, par Premier ministre et hauts fonctionnaires interposés. Par contre, le jour où il perd sa base parlementaire, le roi se retrouve tout nu. Il peut certes tenter de faire de l'obstruction, mais la dyarchie à la tête de l'Etat paralyse alors plus ou moins le gouvernement, ce qui n'avance à rien.

Les constitutionnaliste français ont fini par réviser leur position sur la 5^{ème} République. Le progrès politique se trouvait pas sa source dans les pouvoirs du Président (très faibles selon les termes de la Constitution), ni même de son élection au suffrage universel, mais dans le changement de mode de scrutin aux élections législatives : le passage au scrutin majoritaire en 1958 avait généré une majorité parlementaire à laquelle les Français n'étaient pas habitués. La clé de voûte du régime n'était pas le Président de la République, comme tout le monde le croyait, mais de l'existence d'une *majorité parlementaire* à l'Assemblée nationale.

La Russie se trouve aujourd'hui dans une situation quelque peu similaire. Tout se passe comme si vous aviez inscrits dans votre constitution les pouvoirs du chef de l'Etat français quand il cumule la magistrature suprême avec la direction du parti majoritaire au parlement. Le pouvoir exécutif transféré au président de la Russie, par la Constitution de 1993, n'en demeure pas moins virtuel : s'il perd son assise parlementaire, le Président ne pourra guère s'en servir. En France, il est dans ce cas obligé de s'effacer, alors qu'il serait tenté en Russie de vouloir gouverner contre la majorité parlementaire, une situation politiquement explosive, dont vous avez eu un avant-goût lors du conflit entre le président Eltsine et le parlement d'avant 1993. Sous des apparences d'un régime présidentiel, le régime russe fonctionne aujourd'hui comme un régime parlementaire, dès lors qu'il y a concordance des majorités, de la même façon qu'en France. La différence réside dans le fait que votre Président ne peut pas se présenter une troisième fois, un emprunt au régime présidentiel américain, tandis que, si vous étiez dans un vrai régime parlementaire, de type indien ou britannique, il pourrait faire un troisième mandat, comme Margaret Thatcher, Tony Blair, ou hier Indira Gandhi.

La Russie devra un jour choisir, de préférence a froid plutot qu'a chaud, entre un vrai régime parlementaire (il faudrait alors transférer la conduite de l'action gouvernementale au Premier

ministre) ou un vrai régime présidentiel (il faudrait dans ce cas supprimer le vote de confiance du Premier ministre devant la Douma, et même le droit de dissolution pour maintenir la simultanéité des scrutins). Alors que le régime présidentiel n'est pas recommandé dans un pays unitaire, en raison des risques de blocage, il peut se concevoir en dehors des Etats-Unis dans un grand pays fédéral, comme l'Inde, s'il existait une élection présidentielle, à effet bipolarisant, comme en Russie : les particularismes locaux se gommeraient davantage. Chez vous, l'option est ouverte. Dans les deux cas, et c'est la leçon importante à retenir pour la Russie, vous obtiendrez difficilement des alternances avec des gouvernements efficaces sans un système politique bi-partisan. On vérifie d'importance méconnue des modes de scrutin.

Pour parvenir à ce stade plus avancé de fonctionnement démocratique, la Russie doit donner la priorité à l'émergence de forces politiques organisées. La mise en place de partis dignes de ce nom demande du temps, surtout sur une territoire aussi étendu et diversifié que celui de la Fédération de Russie. Pour aller de l'avant, le choix du scrutin proportionnel intégral, assorti d'un seuil de 7%, peut être considéré comme étant paradoxalement à court terme un moyen d'évoluer dans la bonne direction, car il oblige les candidats indépendants à intégrer un grand parti modéré, tandis que l'élection présidentielle incite à des alliances bipartisanes également bénéfiques.

Nous sommes d'autant mieux placés pour vous en parler que la France n'a pas encore réussi après deux siècles à atteindre cet objectif. Le régime semi-présidentiel français, un système rare que nous partageons avec la Russie, est moins intéressant par sa validité de son modèle que par la compréhension de sa logique perverse, et des graves problèmes qu'il peut poser, sur lesquels nous sommes heureux d'attirer votre attention, si cela peut vous éviter de commettre les mêmes erreurs.

Je conclurais en disant mon espoir que la Russie sache tirer parti de sa stabilité actuelle pour se doter des institutions solides et durables dont elle a besoin pour retrouver son rôle une grande puissance, dans l'intérêt de l'Europe, des Etats-Unis et des démocrates du monde entier.

Guy Lardeyret, 9 décembre 2006