Ministres de la justice de l'ex-URSS et d'Europe de l'Est, venus participer au séminaire organisé par l'Institut pour la Démocratie en octobre 1991 à l'Abbaye de Fontevraud. *De droite à gauche : Messieurs BARBINYAGRA (Moldavie), BOIKO (Ukraine), GIROVEANU (Roumanie), SKOUDRA (Lettonie), PETROSSIAN (Arménie), JUKNEVICIUS (Lituanie), VISCHINSKI (URSS), OROUDJEV (Azerbaidjan), MALIKOV (Ouzbékistan), DASHUK (Biélorussie), ABDOULLOEV (Tadjikistan), ERJANOV (Kazakhstan), MOUKANBAEV (Kirghistan).*

Vytautas LANDSBERGIS, Président de l'Assemblée Nationale de Lituanie (1990 - 92) et Guy LARDEYRET, Président de l'Institut pour la Démocratie.

**Institut pour la Démocratie**
106, rue de l'Université
75007 PARIS - TÉL. (1) 47.53.04.04 - FAX. 47.05.86.28

Prix : 30 F

# Les Cahiers de la Démocratie

N°1 HIVER 1992 - 1993

## Constitutions et modes de scrutin : les leçons de l'expérience.

Guy Lardeyret

Institut pour la Démocratie

**Les Cahiers de la Démocratie**

n°1. Hiver 1992-93

# Constitutions et modes de scrutin : les leçons de l'expérience.

par Guy LARDEYRET

Président de l'Institut pour la Démocratie

Publication de l'Institut pour la Démocratie

# Avertissement

*Cet article résume les thèses de l'Institut pour la Démocratie dans le domaine des constitutions et des lois électorales. Il fut rédigé en 1989 à la demande d'une revue polonaise, et a été mis à jour en 1992.*

*L'auteur témoigne sa vive gratitude à Monsieur Bernard OWEN, Secrétaire Général du Centre d'Etudes Comparatives des Elections (Universités de Paris I et II), pour sa contribution importante à cette synthèse.*

***Reproduction autorisée dans toutes les langues***

# Introduction

**La mise en place de nouvelles institutions est l'une des tâches les plus difficiles auxquelles se trouvent confrontés les responsables politiques d'une démocratie naissante. L'évolution du pays dépendra en effet beaucoup de la qualité de ses institutions.**

**Les démocraties historiques en firent l'expérience dès le départ. L'Angleterre et les Etats-unis réussirent à se doter d'une bonne constitution du premier coup. Les Anglais découvrirent le régime parlementaire, qu'ils ont conservé presque identique depuis trois cents ans. Un siècle plus tard, les Américains inventèrent le système présidentiel, aujourd'hui bicentenaire.**

**La France quelques années plus tard n'eut pas la même chance. Si la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 a survécu, la première constitution française, de 1791, ne sut pas faire cohabiter le monarque et l'Assemblée législative. Le conflit allait mener au régicide. Le pays connut ensuite une longue instabilité, et 15 régimes en 86 ans. L'Histoire de France resta ponctuée par des épreuves de force entre le premier personnage de l'Etat et le chef du gouvernement. Aujourd'hui encore, le système français oscille entre un régime parlementaire et un régime présidentiel, sans avoir pu trouver un équilibre stable.**

**Historiquement, il apparut assez vite que certaines institutions étaient plus propices que d'autres au bon fonctionnement de la démocratie. A l'heure où la démocratisation de la planète s'accélère, il est utile de s'interroger sur les leçons de cette expérience.**



## Régime parlementaire ou présidentiel ?

Les régimes parlementaires sont nés en Europe d'anciennes monarchies, où les conditions de possibilité de la démocratie s'étaient mises en place pendant près d'un millénaire. Les parlements provinciaux commencèrent à jouer un rôle juridique au Haut Moyen Age. Le Siècle des Lumières fit prendre conscience aux penseurs politiques de la supériorité du principe de souveraineté individuelle sur toute forme de transcendance. Le pouvoir exécutif glissa par étapes des monarques de droit divin vers des gouvernements composés de délégués des citoyens.

Au nord de l'Europe, les régimes parlementaires sont restés coiffés d'un monarque constitutionnel. L'Histoire a montré qu'il fut habile de maintenir les héritiers du trône dans les institutions républicaines. Le recours à une dynastie empêche la politisation de la fonction suprême, et le délicat problème de la désignation du titulaire. N'étant pas élu, le souverain ne peut pas s'imposer au Parlement. La monarchie maintient les traditions et les pompes, et symbolise la continuité historique d'une nation. Au rôle protocolaire, s'ajoute souvent une fonction d'arbitrage. Il peut falloir choisir un chef du gouvernement, ou déclencher une procédure exceptionnelle en cas de crise. La jeune démocratie espagnole a judicieusement opté pour

ce modèle en 1978 .

Lorsque les anciennes dynasties ont été écartées, les régimes parlementaires instituent la magistrature morale d'un Président de la République. La définition des pouvoirs du chef de l'Etat pose des difficultés. La tentation existe de lui transférer une part du pouvoir exécutif. L'ambiguïté de ses rapports avec le gouvernement peut conduire à son accession aux commandes, par une voie légale ou par d'autres moyens. Les deux premières Républiques en France débouchèrent sur un coup d'Etat. La Chambre de la Troisième République abandonna le pouvoir à un Maréchal en retraite. La Quatrième s'enlisa dans une guerre civile larvée, et recourut à un homme providentiel. La Cinquième République s'enlise aujourd'hui dans le présidentialisme. L'expérience française peut donner l'impression aux pays en quête de modèle qu'un régime à présidence forte est une solution avantageuse.

**Le régime présidentiel**

Le seul cas connu de régime présidentiel qui fonctionne de manière satisfaisante est celui des Etats-unis d'Amérique. Création sui generis, il est né avec le pays lui-même. Le Président gouverne l'Union des Etats entouré de Secrétaires. Ses pouvoirs sont limités, et concentrés dans les domaines de la défense et des relations extérieures. Il peut se heurter à un Congrès hostile, malgré la simultanéité des élections présidentielles et législatives. Un Président Républicain affronte régulièrement une majorité Démocrate à la Chambre des Représentants, voire au Sénat, pour des raisons qui tiennent aux découpages électoraux et à l'Histoire. A gauche au 19ème siècle, lors de la croisade anti-abolitionniste, le Parti Républicain avait dressé à l'époque contre lui le Sud conservateur, resté longtemps un bastion Démocrate. Depuis qu'il est passé à



droite de l'échiquier politique, le Parti Républicain reconquiert les voix sudistes, mettant fin à cette anomalie. La situation n'est pas tragique, car une stricte discipline de vote n'est pas indispensable en régime présidentiel. Le Parlement et l'exécutif sont forcés de s'entendre, car ils ne peuvent s'éliminer.

Les tentatives d'acclimatation de ce système sous d'autres latitudes, principalement en Amérique Latine, ont toutes échoué. Lorsque la tradition démocratique n'est pas enracinée, lorsque les partis politiques sont faibles et inorganisés, lorsque le pouvoir est centralisé, tout le jeu politique tourne alors autour de la conquête de la Présidence de la République. Il en résulte un morcellement des forces politiques derrière les plus ambitieux. Le contrôle de l'appareil étatique par la faction victorieuse, face à une kyrielle de prétendants, ne permet pas l'émergence d'une opposition unie et crédible. Le conflit latent entre le chef de l'exécutif, élu du suffrage universel, et le pouvoir législatif, sans lequel on ne peut gouverner, tourne le plus souvent à l'avantage du Président. L'Amérique Latine constitue ici un terrain d'expérimentation d'autant plus intéressant que la culture politique y est voisine de celle de l'Europe.

La Bolivie représente un cas limite. L'expérience ayant fait apparaître que l'usage de la force était plus expéditif pour s'emparer du pouvoir, le jeu de l'alternance passait jusqu'à une époque récente par l'armée, même si le sang coulait rarement. Il convenait d'y organiser ses partisans, et d'attendre l'occasion de prendre d'assaut le palais. Depuis l'indépendance en 1825, le pays aurait connu quelque 168 coups d'Etat et 147 Présidents, dont certains ne régnèrent que quelques heures, avec un record de durée de dix ans pour l'un d'entre eux.

Pour survivre dans un tel environnement, il ne suffit pas de contrôler l'armée. On ne peut pas en effet gouverner longtemps contre l'opinion publique, sauf à employer des moyens totalitaires, étrangers à la tradition locale. Le Président a besoin d'une assise populaire. Il l'obtiendra par la création d'un parti hégémonique qui investit l'Etat, et pousse ses tentacules dans la société civile. C'est la méthode que le Général Stroessner développa dans le pays voisin, le Paraguay, où il régna 42 ans, un record en sens opposé. Chaque élection devenait un nouveau plébiscite. La plupart des régimes africains fonctionnent ou ont tenté de fonctionner sur ce modèle.

Une parade illusoire consiste à interdire le renouvellement du mandat présidentiel. Elle est rarement efficace. Tout d'abord cette clause a des chances d'être supprimée par l'intéressé une fois en place. Mais surtout, elle transfère la continuité du pouvoir à l'appareil du parti. Il suffit de changer le titulaire du poste présidentiel à chaque scrutin. La rotation des hommes permettra seulement une meilleure distribution des prébendes entre les dirigeants du Parti.

On découvre ainsi le régime mexicain. Le Président sortant étant inéligible, le Parti Révolutionnaire Institutionnel truste à travers l'Etat les principaux rouages de la société civile. Il neutralise les dissidents avant qu'ils n'organisent la contestation. L'Etat ne manque pas de sinécures. Un nouveau Président de la République est nommé tous les six ans parmi les hiérarques du Parti, chacun ayant espoir de voir son heure arriver. La règle voulait, dans le passé, que l'on ne choisisse pas toujours le plus doué, un moyen de limiter ses pouvoirs. Les rancoeurs ont toutefois fini par se développer au sein du P.R.I., et un début de scission en a résulté. Le modèle est donc fissuré, et le Mexique, puissance économique montante en Amérique du Nord, manifeste aujourd'hui l'intention de réviser son système politique.



L'interdiction d'un second mandat présidentiel présente un autre inconvénient, le risque de favoriser une rupture politique, et l'élection d'un adversaire plus connu. En 1970 au Chili, Salvador Allende, vieux routier socialiste et homme débonnaire, arriva légèrement en tête dans une compétition triangulaire, opposé à un candidat Chrétien-Démocrate nouveau, et à un candidat conservateur très âgé. La désignation du Président revenant dans ce cas au Parlement, comme aux Etats-unis, l'Assemblée chilienne, faible et sans majorité, opta pour Salvador Allende à la suite de tractations. Sous l'influence d'éléments extrémistes, le pays dériva ensuite vers un régime communisant, malgré les accords passés avec les Chrétiens-démocrates. Il s'en suivit un enchaînement diabolique. Les classes moyennes pressèrent les militaires d'intervenir. Une fois au pouvoir, les forces armées refusèrent de restaurer l'ordre constitutionnel, dans l'attente que les passions se calment et que l'économie de marché soit rétablie. Le drame chilien avait en partie une origine institutionnelle, passée pour l'essentiel inaperçue et pourtant perceptible dans une comparaison avec les Etats-Unis.

# L'importance méconnue des modes de scrutin

Pourquoi les Etats-Unis n'ont-ils recouru que deux fois au Congrès pour l'élection de leur Président, en 1800 et 1824 ? Les Présidents y sont élus en un seul tour parce que l'électorat se divise en deux grandes forces, de sorte que le vainqueur est pratiquement toujours assuré d'obtenir la majorité absolue des voix. Pourquoi en va-t-il différemment au Chili, et dans les pays d'Amérique Latine ? Faut-il incriminer les tempéraments nationaux, la propension naturelle des Chiliens, des Boliviens, des Paraguayens à se diviser ? Non point. Le système des partis est pour l'essentiel la résultante des modes de scrutin.

Le bipartisme résulte aux Etats-Unis de l'application dès le niveau local du mode de scrutin majoritaire à un tour. Par un effet mécanique, cette règle électorale conduit les électeurs à se ranger en deux camps. Comme le citoyen ne vote qu'une seule fois, il a intérêt s'il ne veut pas perdre sa voix à choisir tout de suite un candidat soutenu par un grand parti politique. Les partis de leur côté, pour avoir une chance de gagner, cherchent à intégrer les préoccupations du maximum d'électeurs. Ils s'allient avant le scrutin avec les partis proches d'eux, pour ne présenter qu'un candidat dans chaque circonscription. Ils cherchent aussi à se



rapprocher le plus possible du centre pour conquérir les voix des indécis.

### Les effets du scrutin majoritaire

Le scrutin majoritaire à un tour provoque ainsi une polarisation de la droite et de la gauche vers le centre, qui, si les partis font bien leurs calculs, donne presque instantanément un bipartisme. Comme il peut suffire d'une voix pour gagner une circonscription, le mode de scrutin amplifie la victoire en nombre de sièges. Le parti qui l'emporte est donc assuré d'une solide majorité au Parlement. Il en résulte des gouvernements forts et stables. En contrepartie, l'opposition se trouve unie et suffisamment puissante pour offrir une relève possible. Si le gouvernement ne donne pas satisfaction, l'effet amplificateur joue aux élections suivantes en faveur de l'opposition, et un faible déplacement de voix peut lui donner une nette victoire. L'alternance jouera entre deux grandes forces modérées, comme si les électeurs recherchaient un juste milieu entre la droite et la gauche.

Ce n'est donc pas un hasard si les pays où la démocratie fonctionne le mieux appliquent ce mode de scrutin. Il produit en effet, comme dans un cercle vertueux, les deux conditions du bon fonctionnement de la démocratie : la stabilité politique sous des gouvernements forts, et le renouvellement des hommes lorsque les citoyens ne sont pas satisfaits.

Le scrutin majoritaire à un tour a d'autres vertus. Il transforme les partis en partis de gouvernement, en leur faisant obligation de démontrer leur capacité à rassembler plus de la moitié des électeurs. De ce fait, ils sont contraints de faire la synthèse des opinions et des intérêts divergents de leurs partisans. Par ailleurs, le citoyen sait par

avance la politique qui sera menée si son choix l'emporte.

Le Royaume-Uni fonctionne selon ces règles depuis près de trois siècles, sans avoir connu de crise institutionnelle, ni eu besoin de rédiger sa constitution, tant elle fonctionne naturellement. Le parti qui méconnaît la logique du scrutin la découvre à ses dépens. Ainsi, lorsque le Parti Libéral se scinda en 1918, et que Lloyd George fit alliance avec les Conservateurs, le Parti Travailliste nouvellement créé par les syndicats supplanta le Parti Libéral, position qu'il a su conserver jusqu'à aujourd'hui.

De même, la stabilité de la Vème République en France, qui contraste tant avec la situation antérieure, ne provient pas, comme on l'a longtemps cru, du renforcement des pouvoirs présidentiels, mais du changement du mode de scrutin aux élections législatives. Le scrutin majoritaire a fourni au parti gaulliste pendant 20 ans une majorité à l'Assemblée Nationale, sans laquelle le Premier Ministre et le Président de la République n'auraient pu gouverner. Le scrutin majoritaire combina ses effets en France avec le droit de dissolution (qui tempère les ardeurs des députés), les procédures de «parlementarisme rationalisé» (qui forcent la discipline de vote) et l'élection au suffrage universel du Président de la République (qui pousse à la bipolarisation). La célèbre diatribe du Général de Gaulle sur le régime des partis ne doit donc pas être interprétée comme un anathème contre les partis, indispensables au fonctionnement de la démocratie, mais comme une condamnation implicite du système électoral antérieur, qui avait généré l'instabilité ministérielle et transféré le pouvoir de constituer les gouvernements aux états-majors des partis.

En instaurant un scrutin majoritaire à «deux» tours, la Vème République a rendu possible un jeu à quatre partis. En effet, deux candidats de chaque camp peuvent s'affronter sans risque au



premier tour, avec report mutuel au second. L'existence de deux tours entretient ainsi la division à droite entre le RPR et l'UDF, de la même manière qu'elle a contraint le Parti Socialiste à s'allier au P.C.F., et à radicaliser son discours pendant sa longue traversée du désert. Il fallut attendre l'effondrement du communisme, dû pour l'essentiel à des causes extérieures, pour que le Parti Socialiste français devienne un parti social-démocrate. L'introduction ultérieure de la proportionnelle aux élections européennes et régionales, et accessoirement municipales, dont la portée échappa aux dirigeants de l'époque, ouvrit la voie au Front National et aux écologistes.

Il existe des variantes au scrutin majoritaire. En Allemagne, les électeurs disposent de deux voix, une pour élire un député localement au scrutin majoritaire, et l'autre pour choisir un parti au scrutin proportionnel. L'expérience a montré que ce scrutin mixte générait au bout du compte un quasi-bipartisme, propice à la stabilité et l'efficacité gouvernementales. Les effets du mode de scrutin allemand sont compréhensibles. La majorité des électeurs tendent à aligner leur vote régional sur le choix de leur député local, où l'effet majoritaire favorise les grands partis. Le bipartisme n'est toutefois pas total, car la proportionnelle permet à des tiers partis de recueillir suffisamment de suffrages au niveau du Land pour accéder à la Chambre fédérale. L'inconvénient du système mixte est cependant de conférer à un parti charnière, en l'occurrence le Parti Libéral, le pouvoir de décider des alternances. Il vaudrait mieux que les gouvernements sortent des urnes, et qu'un même parti, même petit, ne siège pas toujours au gouvernement.

**Les effets du scrutin proportionnel**

Lorsque l'idée se répandit, au début du siècle, de substituer aux

scrutins majoritaires, la représentation proportionnelle, il était difficile d'en prévoir les conséquences. Il pouvait sembler plus démocratique d'offrir un éventail de choix aux électeurs et que chaque parti gagne un nombre de sièges proportionnel au nombre de ses voix. La pratique depuis un siècle des scrutins proportionnels a toutefois révélé des effets inattendus.

La Belgique fut le premier pays, il y a cent ans, à adopter une loi proportionnelle. Elle eut pour conséquence de faire naître les partis linguistiques, et d'exacerber les particularismes flamands et wallons. Les partis extrémistes et minoritaires devinrent des partenaires obligés des gouvernements. Il en résulta une instabilité gouvernementale, et de graves tensions entre les deux communautés qui ont empiré au fil des ans. La monarchie, qui joue un rôle de ciment de l'unité nationale, a permis jusqu'à aujoud'hui d'éviter la scission.

La situation fut plus dramatique dans l'Allemagne de Weimar, et l'Italie des années 1920. L'instabilité politique extrême qui résulta de l'introduction de la proportionnelle eut pour effet de faire douter une majorité d'électeurs, las des gouvernements incapables, de l'efficacité de la démocratie. Il reportèrent leurs voix sur des partis de protestation aux deux extrêmes de l'échiquier politique. Après avoir épuisé les autres combinaisons de gouvernement, les chefs d'Etat durent se résoudre, la mort dans l'âme, à confier la responsabilité de former une nouvelle coalition aux partis extrémistes, qui paraissaient susceptibles de rétablir l'ordre, et que la crise avait fait grossir. Une fois en place, ces derniers éliminèrent les partis modérés par des procédés criminels, et s'emparèrent de la totalité du pouvoir. Nous connaissons la suite.

En France, la proportionnelle fut introduite après la deuxième guerre mondiale, en réaction contre le scrutin majoritaire de la



3ème République, régime que l'on rendait responsable de la déconfiture de 1940. Les effets du nouveau scrutin ne tardèrent pas à se faire sentir. Chaque fois qu'une affaire importante était débattue, le gouvernement était mis en minorité. Les partis alliés n'arrivant pas à s'entendre, il fallait rechercher une nouvelle coalition. Certes, la haute administration assurait la permanence du pouvoir, et les mêmes chefs de parti se retrouvaient souvent aux commandes. Mais, avec une durée moyenne de vie de six mois pendant treize ans, la valse des gouvernements laissait les dossiers en suspens. La question algérienne précipita finalement la chute du régime, et l'entrée en scène du Général de Gaulle dont la première tâche fut de réviser la Constitution.

La leçon est claire. Le scrutin proportionnel a pour effet de disperser les voix des électeurs. Face à un éventail de choix, le citoyen vote pour le parti dont il se sent le plus proche. Tout homme qui dispose de supporters et de moyens d'organisation peut tenter sa chance. De même, tout groupe social organisé peut avoir intérêt à créer un parti pour défendre ses idées ou ses intérêts. Le nombre de partis sera sans rapport avec la taille du pays. Les 6 millions de Danois sont représentés au Parlement par 8 partis, les 30 millions de Polonais par 22 formations.

**L'instabilité gouvernementale**

La première conséquence est qu'aucun parti ne pourra seul constituer une majorité de gouvernement. Il faudra créer des combinaisons dans les couloirs du Parlement. Les alliances peuvent être contre nature pour écarter un parti proche (exemples récents en Irlande, Grèce et Bolivie). Les petits partis marchandent leur appoint contre des avantages spécifiques, et exercent une influence sans rapport avec leur poids dans l'électorat. Il en résulte des gouvernements instables, car les coalitions tendent à se dissoudre dès qu'une

question épineuse apparaît à l'ordre du jour.

Israël en donne une illustration. Sous prétexte de permettre à chaque minorité d'être représentée à la Knesset, les grands partis doivent parfois passer des accords avec des partis extrémistes, ou s'allier entre eux dans des gouvernements d'union nationale, qui réunissent les gens d'opinions opposées. Il est impossible alors de prendre des mesures courageuses et impopulaires. Israël s'enfonce depuis vingt ans dans la crise. En régime bipartite, les propositions des grands partis pour trouver une issue au problème palestinien auraient fait depuis longtemps l'objet d'un arbitrage par les citoyens au moment des élections, et les politiques auraient été jugées aux résultats. La solution récemment imaginée d'élire le Premier Ministre au suffrage universel ne palliera pas l'absence de majorité parlementaire.

L'Afrique du Sud affronte un défi de même nature. Comment éviter que la compétition électorale ne dégénère en luttes ethniques ? Les arguments sur la représentation des minorités sont avancés pour justifier, comme hier en Israël, le choix de la proportionnelle. Or, si l'on souhaite que les communautés s'intègrent, comme elles l'ont fait aux Etats-Unis depuis deux siècles, les élections devraient être un moyen politique de rapprocher des hommes éloignés par la culture. Le scrutin majoritaire avec de petites circonscriptions permet de faire élire au sein de mêmes et grands partis modérés des candidats d'origine ethnique différente. Un scrutin bi- ou plurinominal peut aussi être un artifice pour obliger les communautés différenciées à fraterniser dans un même combat. L'Ile Maurice a réussi grâce à un scrutin trinominal à bâtir sur une mosaïque raciale l'une des



seules démocraties de la région.

**Les difficultés d'alternance en régime proportionnel**

L'absence d'un parti majoritaire n'est pas seulement source d'instabilité, elle a pour corollaire l'absence d'opposition unie susceptible de prendre la relève. A chaque élection, les partis retrouvent leurs voix, et les mêmes chefs de partis tendent à reconduire les mêmes accords. Les dissolutions, rendues inévitables par les crises, permettent rarement de trancher les problèmes. Des transferts de voix s'opèrent par contre lorsque des partis de protestation exploitent la lassitude des électeurs. Ainsi au Danemark, la seule présence dans une émission de télévision d'un homme d'affaires se vantant d'évaser le fisc a fait surgir en 1973 un nouveau parti, qui recueille encore aujourd'hui 10% des voix.

La situation n'est pas forcément meilleure si un parti arrive à dépasser la barre des 50% des voix, un phénomène rare en régime proportionnel. Il s'observe lorsqu'un parti politique s'adosse à un syndicat ou à une religion. Cela s'est produit deux fois en Suède, avec le Parti Socialiste après la guerre, et une fois en Italie, au début de la Démocratie Chrétienne. L'existence de ces partis dominants a pour effet de rejeter dans l'opposition de manière durable, voire permanente, les autres partis.

En Italie, le défaut d'alternance a profité aux conservateurs. La Démocratie Chrétienne, soutenue au départ par les réseaux catholiques, participe à tous les gouvernements depuis la guerre, quelque soit le résultat des élections. Les mêmes dirigeants réapparaissent dans chaque nouveau gouvernement, car en scrutin de liste, l'élection des députés dépend presque entièrement des

chefs du parti.

En Scandinavie, la représentation proportionnelle, combinée avec un corporatisme ouvrier lié à l'Etat, a favorisé les partis sociaux-démocrates. Les libéraux ne peuvent guère accéder au gouvernement que dans le cadre de coalitions. La première alliance bourgeoise en Suède n'a tenu que quelques années. Au Danemark, en Norvège et en Finlande, la contestation du modèle social-démocrate a mis le vent en poupe aux conservateurs. Mais auront-ils les mains suffisamment libres pour appliquer leur programme ? Les économies des pays nordiques sont devenues peu compétitives. Les entreprises dynamiques préfèrent investir à l'étranger, tandis que les ressortissants des pays pauvres et de l'Est, attirés par le haut niveau des prestations publiques, frappent aux portes. L'intégration à la Communauté Européenne rendra nécessaire des révisions drastiques.

Les effets de la proportionnelle au nord de l'Europe ont été jusqu'à maintenant masqués et atténués par la tradition de concorde sociale, et la permanence d'une dynastie régnante. Mais l'instabilité gouvernementale y est constante. En Hollande, il n'est pas rare que le pays soit sans gouvernement pendant six mois ce qui, sous d'autres latitudes, ouvrirait la porte à toutes les aventures.

Le scrutin proportionnel présente un dernier inconvénient. Il exacerbe les divisions d'une société. Un parti qui se polarise sur un thème aura des chances d'entraîner des électeurs. Le problème de l'immigration a fait naître en Europe des partis d'ultra-droite, de la même façon que la protection de l'environnement, chère à tous, fait prospérer des partis écologiques lorsqu'on introduit la proportionnelle. L'effet d'entraînement joue de la même façon quand un parti s'approprie un réseau organisé. Une fois installés, ces groupes de pression, idéologiques ou catégoriels, n'admettent



pas qu'un changement de loi électorale les fasse disparaître ou les oblige à se fondre dans un parti de gouvernement. Il faut attendre une crise du régime pour espérer pouvoir changer le mode de scrutin. Mais la coalition des partis bloque le plus souvent la réforme électorale, comme en Italie et en Israël, de sorte que la proportionnelle, une fois instaurée, tend à devenir une donnée immuable.

## A quoi sert un mode de scrutin ?

Les citoyens doivent donc se convaincre qu'une élection n'est pas un sondage destiné à procurer une radioscopie plus ou moins fidèle des opinions des électeurs, ni à révéler les familles de pensée d'une société. Car il n'y a pas de limite aux divergences entre les hommes. L'on pourrait à l'extrême diviser l'opinion publique en autant de partis et groupes représentatifs qu'il y a de sièges dans une Assemblée. Chaque délégué représenterait un point de vue ou un groupe d'intérêts bien circonscrit, suivant une grille établie par des sociologues et d'honnêtes sondeurs. Ce mode de représentation serait même le plus juste dans la logique proportionnaliste, puisqu'il donnerait la photographie la plus fine de l'opinion publique. Mais il faudrait alors procéder à des élections au sein des parlements jusqu'à dégager une majorité. Poussée au bout de sa logique, l'idée proportionnaliste, séduisante à première vue, apparaît absurde.

Une élection doit permettre de décider qui va gouverner et avec quel programme, au niveau national comme au niveau local. Le scrutin majoritaire remplit efficacement cette fonction, car ce sont les électeurs qui tranchent cette double question. A contrario, lorsque le choix appartient aux états-majors des partis dans les coulisses des assemblées, l'instabilité politique règne. Il est donc dangereux d'assimiler démocratie à multipartisme. Les abus des

régimes de partis peuvent exaspérer les citoyens, et conduire à un renforcement des pouvoirs du Président de la République.

**L'expérience de la Vème République française**

La France a ainsi vu naître en 1958 un régime à mi-chemin entre le régime parlementaire et le régime présidentiel. En fait, la Constitution a fonctionné jusqu'à aujourd'hui comme un système présidentiel, malgré une courte éclipse parlementaire.

C'est la forte personnalité de Charles de Gaulle qui donna un caractère présidentiel à la Cinquième République. Car la Constitution de 1958 diffère peu dans sa lettre de celle de la Troisième République. Le Général abandonnait certes volontiers l'intendance à son gouvernement pour se consacrer aux grandes affaires. Mais tout le pouvoir de l'Etat remontait à lui en dernière instance. Ses ministres se comportaient comme de fidèles lieutenants. On a pu parler à juste titre de monarchie républicaine, au sens de la monarchie absolue.

Cette prééminence du Président de la République s'accommodait mal de son élection par un Parlement dont la logique profonde le rendrait un jour prisonnier des partis politiques. Il en avait fait l'expérience malheureuse en 1946, préconisant dès cette époque une autre conception du rôle du Président de la République. Il fallait que le Chef de l'Etat puisât sa légitimité dans un dialogue direct avec les citoyens, et partant qu'il fût élu au suffrage universel direct, évolution consommée en 1962.

Aussi longtemps que le Général de Gaulle fut aux affaires, ou que ses successeurs purent se maintenir sur sa lancée, le système fonctionna comme un régime ultra-présidentiel. Jamais les chefs d'Etat en France n'eurent autant de pouvoirs, pas même sous



l'Ancien régime. Mais, avec la lente érosion de l'électorat gaulliste, il apparut que la stabilité du régime et la force de l'exécutif ne tenaient que par la présence d'une majorité de soutien à l'Assemblée Nationale. Qu'adviendrait-il le jour où le Président de la République serait mis en minorité à la Chambre ? Les circonstances n'avaient aucune raison de rester toujours aussi favorables.

Une première alerte survint en 1978, lorsque la gauche frôla la victoire aux élections législatives. L'événement finit par se produire en 1981 avec l'élection à la Présidence de la République du chef du Parti Socialiste. L'opinion se trouva subitement devant un fait incontournable : un vice caché sommeillait dans la Constitution. Face à une Assemblée hostile, le Président de la République, même oint du suffrage universel, ne peut pas gouverner. Par la dissolution de l'Assemblée Nationale, François Mitterrand sut en 1981 trouver pour cinq ans une majorité parlementaire. Mais au bout du terme, en 1986, la menace ressurgit. En instaurant le scrutin proportionnel aux législatives, François Mitterrand espéra un moment priver l'opposition d'une majorité à l'Assemblée. Mais il échoua de peu et dut confier le poste de Premier Ministre à son principal opposant. Ce fut l'épreuve de la cohabitation.

**L'expérience française de la cohabitation**

Il venait de se produire ce qui était parfaitement prévisible. Dès lors que le Président de la République est élu au suffrage universel, à une date différente de celle des députés, il y a une chance sur deux, si l'électorat est divisé en deux, que les majorités parlementaire et présidentielle s'opposent. En cas de dysharmonie, le Président a le choix entre deux options : faire le dos rond, en se soumettant à la lettre parlementaire de la Constitution, ou prétendre maintenir sa

suprématie en tentant une dissolution, sans garantie de succès.

Il ne saurait en effet y avoir de dyarchie à la tête de l'Etat. La répartition des rôles entre la politique intérieure et la politique extérieure n'est pas réaliste. Si la crise du Golfe avait éclaté en période de cohabitation, à défaut d'un accord parfait entre les protagonistes, fort improbable, le Premier Ministre aurait vraisemblablement imposé son point de vue. C'est lui en effet qui commande aux administrations, y compris à celle de la Défense. Il en aurait résulté une crise institutionnelle. En période de calme sur le front extérieur, le Président de la République peut conserver les apparences du pouvoir. De son côté, le Premier Ministre peut vouloir ménager l'image de la fonction présidentielle, surtout s'il la convoite.

Cette attitude prévalut pendant la période de cohabitation entre 1986 et 1988. Elle devait permettre de valider la thèse selon laquelle un Premier Ministre et un Président de la République politiquement ennemis pouvaient cogérer le pays, et d'avoir raison contre un rival qui l'eût sans doute emporté en cas d'élections présidentielles anticipées. En bonne logique, la défaite de la majorité présidentielle aux élections législatives aurait dû conduire le Président de la République à démissionner, ou ses adversaires à l'y contraindre. Le maintien du Président de la République pouvait se fonder seulement sur une lecture parlementaire de la Constitution. Mais celle-ci n'était pas compatible avec l'engagement du Président de la République dans la campagne des élections législatives. Dans un cas moins flagrant de transgression de la règle parlementaire, sous la IIIème République, le Président Alexandre Millerand qui avait pris parti du mauvais côté avait dû de se démettre.

Curieusement en 1986, la droite décida de faire abstraction de la



pratique présidentielle et découvrit subitement la lettre parlementaire de la Constitution («rien que la Constitution, toute la Constitution»). Il eût pourtant suffi que les chefs des groupes parlementaires victorieux fassent jouer le rapport de forces en refusant de fournir un Premier Ministre dans leurs rangs, pour que le Président de la République eût à choisir entre la démission et une dissolution bien périlleuse de la Chambre. Le même problème se reposera en 1993. En cas de cohabitation, le Président de la République peut user de ses pouvoirs constitutionnels, aussi faibles soient-ils, pour entraver la politique du gouvernement. En 1986, le locataire de l'Elysée n'avait pas fait mystère de ses intentions.

Le gouvernement de droite se trouva alors pris en porte-à-faux. Aussi bonne que pouvait être sa politique, aux élections présidentielles suivantes, les électeurs allaient être invités à reconduire un Président dégagé de l'action gouvernementale. Il devenait de l'intérêt des citoyens de confirmer l'interprétation parlementaire de la Constitution, en maintenant un équilibre entre un Premier Ministre qui gouvernait, et un Président de la République qui se prétendait au dessus des partis. Il suffisait que le Président insinue qu'il ne dissoudrait pas, ce qu'il ne manqua pas de faire, pour qu'il recueille lors de sa nouvelle candidature une majorité de suffrages. Réélu dans ces conditions, le Président sortant allait se trouver soumis à la pression de ses amis politiques, désireux de le voir redevenir le chef du Parti Socialiste. Après semble-t-il quelques hésitations, François Mitterrand se résolut à dissoudre l'Assemblée Nationale, et à demander aux Français une majorité pour gouverner. Certains électeurs furent désorientés, mais l'effet présidentiel joua suffisamment pour obtenir le résultat escompté. La pratique présidentielle de la Constitution était rétablie. Une France de droite élisait un gouvernement de gauche. Les partis modérés faisaient payer cher à leurs électeurs une erreur d'analyse.

La Constitution de la Vème République présente ainsi la particularité d'être "réversible". Elle verse selon les circonstances du côté parlementaire ou présidentiel. L'ambiguïté peut être gênante. Les électeurs ne savent plus en effet, dans certaines circonstances, si le Président de la République qu'ils vont élire sera un chef de l'exécutif ou un personnage protocolaire. L'expérience française confirme que les systèmes semi-présidentiels n'échappent pas à l'alternative entre le régime parlementaire et le régime présidentiel.

**La pente parlementaire des régimes semi-présidentiels**

Si le régime semi-présidentiel français a évolué dans le sens du régime présidentiel, les autres pays ont connu un cheminement inverse. Dès que les majorités présidentielle et parlementaire commencent en effet à s'opposer, dès que la crise institutionnelle se fait menaçante; le rapport de forces tend à pousser le régime semi-présidentiel sur sa pente parlementaire.

En Finlande, la Présidence de la République avait servi en 1919 de substitut à la monarchie constitutionnelle, dont le modèle était apprécié dans les pays voisins. L'instabilité gouvernementale liée au scrutin proportionnel avait créé au début du régime l'habitude d'une Présidence forte, sous le règne de Urho Kekkonen. Mais son successeur, Mauno Koivisto, a été amené à concevoir son rôle comme celui d'un arbitre, ne s'immisçant pas dans l'action du gouvernement. La consolidation des partis, et la tradition du débat à la Chambre, ont confirmé au cours des dix dernières années les traits parlementaires du régime finlandais, même si le Président de la République a fini par être élu au suffrage universel direct.

Au Portugal, après les années d'incertitude qui ont suivi la Révolution des oeillets, la fonction présidentielle n'a pu imposer sa prééminence dans les institutions. Le Général Eanes, réélu en 1980 face à une



Assemblée divisée, pouvait espérer devenir l'homme fort. Mais, lorsqu'il descendit dans l'arène des législatives, croyant donner naissance à un parti de gouvernement, il découvrit la logique des institutions. Si une majorité parlementaire peut transférer le pouvoir de gouverner à un Président de la République chef de parti, le pouvoir ne se transmet pas en sens inverse. Un Président de la République, sauf l'expérience gaulliste qui fait illusion, ne peut pas improviser un parti victorieux aux élections législatives. Un parti ou une coalition forte disposant d'une majorité parlementaire finit toujours par dicter sa loi. En 1985, lorsque le Parti Socialiste portugais fut battu aux élections législatives, pendant que son chef historique Mario Soares était élu Président de la République, l'avenir du régime se trouva scellé. La révision constitutionnelle intervenue en 1989 n'a fait que confirmer une évolution constatée. En 1990, la droite majoritaire au Parlement a laissé Mario Soares se représenter seul aux élections présidentielles, ne laissant plus planer aucune ambiguïté sur le caractère parlementaire du régime portugais.

En Autriche, le Président de la République élu au suffrage universel a le pouvoir de choisir le Premier Ministre. Le quasi-bipartisme hérité de l'histoire s'est maintenu tant bien que mal malgré le scrutin proportionnel, et le Président de la République appelle régulièrement à la Chancellerie le leader du groupe parlementaire vainqueur des élections législatives. La pratique parlementaire est sortie renforcée du long règne du Chancelier Kreisky. En 1992, l'élection de Thomas Klestil à la Présidence de la République face à un candidat du parti majoritaire, donné favori, a confirmé la distance voulue par les Autrichiens entre le Président de la République, au-dessus des partis, et le pouvoir exécutif qui échoit au Chancelier. Les citoyens préfèrent toujours, quand on leur donne le choix, l'option parlementaire. L'expérience autrichienne suffirait à prouver que l'élection du Président de la République au suffrage universel n'est

pas incompatible avec le régime parlementaire.

L'expérience turque va dans le même sens. Lorsque le Premier Ministre Turgut Özal s'est fait élire en 1989 Président de la République, une dérive présidentialiste à la française était possible. Mais l'échec de ses partisans aux élections législatives de 1991 n'a pas laissé le temps à cette pratique de s'installer. Le camouflet que Turgut Özal a subi lors de la réunion des Pays de la Mer Noire en juin 1992, à laquelle la présence du Premier Ministre Suleyman Demirel l'a empêché de se rendre, corrobore l'analyse de ce qui se serait passé en France si François Mitterrand et Jacques Chirac s'étaient en période de cohabitation confrontés sur une question politique étrangère. En Turquie, le Général Evren avait, deux ans après le coup d'Etat de 1980, instauré un régime parlementaire en le plaçant habilement à la garde des militaires, une garantie d'ordre et de stabilité dans l'inconscient populaire. Il sut avec adresse se faire élire à la Présidence de la République, après avoir hôté son uniforme, et abandonné le pouvoir au Premier Ministre issu de la majorité parlementaire. Le nouveau régime permit la transition vers la démocratie, apporta la stabilité politique, favorisa la croissance économique, et réinstalla le pays comme puissance régionale.

L'expérience des régimes semi-présidentiels est cohérente. Dès l'instant qu'un gouvernement peut s'appuyer sur de grands partis modérés, capables de former une majorité parlementaire, il n'existe aucun avantage à donner des pouvoirs importants au Président de la République. Il ne peut qu'en résulter des conflits au sommet de l'Etat. L'efficacité gouvernementale est garantie dès lors qu'existe une majorité soudée au Parlement, qui repose sur un vivier d'élus nationaux. C'est une illusion de croire qu'un régime fort peut être obtenu par l'élection d'un chef de l'exécutif au suffrage universel, qu'il s'agisse d'un Président de la République ou d'un Premier Ministre. Le cas des Etats-Unis demeure une exception liée à la



structure fédérale du pays, au bipartisme résultant du mode de scrutin, à la dissémination des centres de pouvoir, et aux pouvoirs limités du Président de l'Union, et à la grande dissémination des centres de pouvoir dans la société.

La force de l'exécutif français ne provient pas non plus du mode d'élection du Président de la République, ni de ses pouvoirs constitutionnels, mais du fait qu'il est en dernier ressort le chef de la majorité parlementaire. Le régime français fonctionne en réalité, sous des dehors présidentiels, comme le modèle britannique, lorsqu'il y a coïncidence des majorités parlementaire et présidentielle. Les Français ont ainsi redécouvert, après de longs détours, la configuration de régime que les Anglais avaient recherchée dès le 13è siècle et parachevée en 1688, cent un ans avant la Révolution française.

## La logique du régime parlementaire

Sans avoir nécessairement cru à l'universalité de leur modèle, les Britanniques, dans leur volonté civilisatrice, l'ont exporté dans des lieux où rien ne laissait supposer qu'il pût prendre racine, ni apporter ce qui paraissait improbable, la concorde sociale et une relative prospérité. Or, force est de reconnaître que le modèle britannique a remarquablement passé l'épreuve du temps sous toutes les latitudes.

L'Inde, grâce à ces institutions, est devenue aujourd'hui la plus grande démocratie du monde. Partie d'un niveau très bas en 1947, l'ancienne colonie britannique est devenue un pays puissant et diversifié, qui nourrit sa population. Qui aurait pu croire en 1947 qu'un régime parlementaire et qu'un scrutin majoritaire fonctionneraient dans un pays aussi pauvre, hétérogène et éloigné de la culture occidentale ! Certes de nombreuses tensions n'ont pu être évitées. Non seulement le système a tenu bon et n'a pas eu besoin d'être modifié, mais il a fait naître des partis politiques solides, que certains pays occidentaux pourraient lui envier. La prédominance du Parti du Congrès, face à des partis conservateurs et régionaux jaloux de leur autonomie, a malheureusement favorisé pendant des années l'étatisme et la centralisation, un frein au



développement. Mais les erreurs ont été formatrices, et l'Inde a entrepis de les corriger.

C'est le Japon qui a peut-être le plus profité en Asie du modèle de Westminster. Le Général MacArthur ne céda pas en 1945 à la pression de ceux qui, aux Etats-Unis, préconisaient un régime présidentiel comme aux Philippines. Prenant acte de la présence de l'Empereur, il calqua lui-même la nouvelle Constitution sur celle de la Grande Bretagne. Il en résulta à partir des années 1950 une stabilité politique et une efficacité gouvernementale qui allaient propulser le Japon en trente ans au deuxième rang économique mondial. Les électeurs continuent aujourd'hui d'accorder leurs suffrages aux conservateurs. Certes, les phénomènes de clientélisme, ancrés dans la tradition japonaise, entachent le caractère démocratique du régime, et l'alternance n'a pas encore joué. Mais l'opposition socialiste constitue un réel contre-pouvoir à la Diète.

Dans les Caraïbes, aux antipodes de la Mer du Japon, la comparaison entre Haïti et la Jamaïque est éclairante. Haïti, la première colonie à avoir conquis son indépendance, en 1804, a connu une suite ininterrompue de coups d'Etat et de dictatures. Le pays s'entête encore aujourd'hui à vouloir instaurer un régime présidentiel, et partant un nombre record de partis politiques, aussi nombreux que les postulants à la Présidence de la République. L'ancienne perle des Antilles Françaises, la plus riche des anciennes colonies, demeure aujourd'hui un cloaque, faute d'avoir su commencer par se doter d'institutions dignes de ce nom. L'arrivée récente d'un Premier Ministre fort permettra-t-elle enfin à Haïti de sortir de l'illusion présidentialiste ?

Dans l'île voisine, la Jamaïque, comparable en tous points à Haïti au début du siècle dernier, les Anglais commencèrent à mettre en place leur régime politique une vingtaine d'années avant

l'indépendance. Depuis que le pays est devenu souverain, la démocratie y fonctionne sans heurts. Les partis transcendent les clivages sociaux, et l'alternance au pouvoir joue régulièrement. Les grandes difficultés économiques du pays, et les tensions ethniques, qui auraient ailleurs produit des explosions sociales, ont été amorties et canalisées par un système politique désormais bien enraciné.

En Afrique, ce n'est pas un hasard si les petits pays où la démocratie a pénétré se trouvent être ceux qui ont opté depuis des années pour le modèle britannique, la Gambie, le Botswana et plus récemment Sao Tome et Principe. De même, on passe trop souvent sous silence la réussite économique de l'Afrique du Sud, dans une région sèche et déshéritée, qui contraste avec d'autres régions riches d'Afrique. Il reste au régime parlementaire sud-africain à démontrer sa capacité à intégrer les communautés noires dans le jeu démocratique, et à gommer définitivement les traces d'une société fondée historiquement sur la distinction raciale.

La valeur intrinsèque du modèle de Westminster réside dans sa clarté et sa simplicité. L'osmose entre le gouvernement et la majorité parlementaire est en effet totale. Le chef du parti vainqueur aux élections législatives devient Premier Ministre. Il suffit d'un simple vote des députés conservateurs pour que Margaret Thatcher prenne la tête des Tories en 1976, écartant Edward Heath battu aux élections qu'il avait provoquées. Le jour où la Dame de Fer, Premier Ministre depuis 12 ans, maintint une réforme rejetée par ses troupes, et que ses amis politiques estimèrent l'heure venue assurer la relève, la même règle joua contre elle. Sans crise politique, sans que le pays ne s'arrête de travailler, un nouveau chef de l'exécutif a été mis en place en quelques jours. Aux élections législatives de 1992, les Britanniques ont pu confirmer la nouvelle équipe, et balayer au passage les chefs de l'autre parti, dont les louvoiements ne les avaient pas convaincus. La politique de Margaret Thatcher,



à l'origine de la vague internationale des privatisations, a bouleversé l'histoire récente de la Grande Bretagne. Elle a été rendue possible par un détail en apparence mineur des règles du jeu du système politique anglais, le mode de désignation du Chef du Parti Conservateur.

Le contraste avec la France est frappant. Changer le détenteur du pouvoir suprême en France est une affaire de longue haleine. Elle nécessite au minimum deux élections nationales successives dans le même sens (présidentielle et législative). Plus avant, le pouvoir étant attaché à la personne, pour écarter un leader politique mal aimé, les électeurs n'ont guère d'autre choix que de s'abstenir ou de voter pour le camp opposé. La défaite de Valéry Giscard d'Estaing en 1981, si mal expliquée, n'avait sans doute pas d'autre origine.

## QUELLE LOIS GENERALES ?

Si l'on cherche à théoriser les leçons de ces expériences, on arrive à la conclusion qu'il est possible de classer les régimes démocratiques selon deux critères très importants : (1) le mode de désignation du chef de l'exécutif, qui peut être élu au suffrage universel (régime présidentiel) ou représenter la majorité de législateurs (régime parlementaire) ; (2) le mode d'élection des députés, qui peuvent être choisis selon une règle majoritaire ou proportionnelle. Le croisement de ces deux critères révèle quatre types de régimes (cf. Tableau).

| Mode de désignation du chef de l'exécutif / Mode de désignation des députés | (indirect) **Régime parlementaire** | (direct) **Régime Présidentiel** |
|---|---|---|
| **Scrutin majoritaire** | **1** **Modèle de Westminster** | **2** **Etats-Unis** **France Vè Rép.** **1958** |
| **Scrutin proportionnel** | **3** **Italie** **France IVè Rép.** **Israël** **Pays Nordiques** | **4** **Amérique du Sud** |



L'expérience montre qu'un régime fonctionne d'autant mieux qu'il se rapproche du modèle parlementaire (Westminster, cadre n°1), ou s'éloigne de la combinaison régime présidentiel/scrutin proportionnel (cadre n°4). Entre les deux, un pays progresse quand il passe de la combinaison régime parlementaire/scrutin proportionnel (cadre n°3) à la combinaison régime présidentiel/ scrutin majoritaire (cadre n°2), comme la France l'a fait en 1958. Le mode d'élection des députés apparaît donc comme la variable la plus déterminante pour le bon fonctionnement d'une démocratie représentative. Le bipartisme, qui s'obtient en laissant jouer les bonnes règles électorales, est devenu aujourd'hui le signe de reconnaissance des démocraties matures. On s'étonnera donc que les auteurs de constitution abandonnent encore les modes de scrutin aux lois ordinaires ou organiques, pendant que les textes constitutionnels regorgent d'articles inutiles.

Peu de pays correspondent aux modèles purs du tableau. Les scrutins proportionnels, dont les effets nocifs commencent à être connus, se combinent de plus en plus avec des seuils minima, ou la taille réduite des circonscriptions qui crée un effet majoritaire. D'autres variables institutionnelles ont une influence sur le bon fonctionnement d'une démocratie. La Suisse, par exemple, échappe aux catégories décrites. Enfin, des facteurs historiques, culturels et humains interfèrent fortement, de sorte qu'il serait vain de vouloir tout expliquer par la seule mécanique des institutions.

Si l'on s'intéresse au cas français, ce schéma indique que le régime peut connaître quatre sorts principaux : (1)Le statu quo, qui serait favorisé par le quinquennat, un moyen de renforcer la position du Président de la République. Le Parlement resterait soumis et le risque de conflit avec le Premier Ministre toujours latent. (2) Un retour vers la position n°3, peu probable, car l'instauration d'un scrutin proportionnel, partiel ou intégral, accentuerait le pouvoir

personnel du Président, et la dérive présidentialiste. (3) La solution présidentielle, qui devrait se combiner pour être complète avec la suppression du droit de dissolution, et de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée Nationale. L'expérience étrangère enseigne que cette configuration échoue presque à coup sûr. (4)Enfin, l'évolution vers le régime parlementaire, la plus probable si la Constitution n'est pas révisée. Elle serait la conséquence des crises institutionnelles, probables dès lors qu'à chaque élection nationale, majorités présidentielle et parlementaire risquent de s'opposer. Cette évolution serait favorisée par l'adoption d'un scrutin majoritaire à un tour aux élections législatives. Mais le système à deux tours, qui autorise les primaires, pallie en France la faiblesse des partis. La solution parlementaire l'emporterait également si les leaders des partis renonçaient à se présenter à la Présidence de la République, et concourraient pour Matignon.* S'il fallait forcer cette évolution par des moyens institutionnels, il serait envisageable de transférer le droit de dissolution au Premier Ministre, ou rendre le Président de la République révocable par l'Assemblée Nationale, dès lors qu'il deviendrait partisan.

** Cf.* ***La Dérive présidentielle****, Jean FOYER et Guy LARDEYRET,* ***Le Monde*** *du 18 avril 1991 et* ***Retour au Parlement****, par Guy LARDEYRET,* ***Le Monde*** *du 2 avril 1992.*



# Conclusion

Les démocraties naissantes trouvent aujourd'hui avantage à méditer les expériences de leurs devancières, et en particulier les enseignements des Républiques françaises. Il existe en effet des lois générales que l'ingénierie politique s'efforce d'extraire de la gangue des faits. Le raisonnement et l'analyse comparative nous aident à y parvenir.

Les nouvelles démocraties doivent être mises en garde contre les régimes où, sous prétexte d'instaurer un exécutif fort, le pouvoir échoit à un homme élu au suffrage universel direct. Le régime parlementaire, combiné avec le scrutin majoritaire apparaît plus efficace et moins dangereux. Lorsque les partis prolifèrent, après une longue période d'oppression, le système semi-présidentiel peut être un moyen pour atteindre le régime parlementaire. La solution française contemporaine peut donc rendre des services, à condition de ne pas perdre de vue la vraie référence, le modèle de Westminster.