

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes sans qui cet ouvrage n'aurait pu voir le jour. En particulier, je souhaite remercier Pascal Delwit, André Blais, Jean-Michel De Waele, Stefaan Fiers, Paul Magnette, Bart Maddens et Wilfried Dewachter pour leurs précieux conseils. Mes remerciements vont aussi à mes nombreux relecteurs, Papa, Catherine, Emilie et Nicolas, dont le regard extérieur a permis d'améliorer la qualité du texte. Je veux aussi exprimer ma gratitude aux archivistes des partis politiques belges, que ce soit à l'Institut Emile Vandervelde, au Centre permanent pour la citoyenneté et la participation, aux Archives libérales francophones, à Ecolo, au SP.A, au *Liberaal Archief*, chez Groen ! et au KADOC. Mais surtout, je tiens à adresser un immense merci à Valérie pour toutes les journées et soirées passées à relire mes chapitres, pour son soutien constant, mais surtout pour la confiance qu'elle m'a donnée pour arriver au bout de ce livre.

Introduction

Les systèmes électoraux seraient, d'après Sartori, les instruments politiques les plus sujets aux manipulations ¹. En effet, les exemples de dirigeants ayant réformé à leur avantage les règles présidant aux élections ne manquent pas. Ainsi, en 1985-1986, la majorité socialiste en France avait-elle décidé de passer à la représentation proportionnelle pour les élections à l'Assemblée nationale. D'autres affirment que cette décision était guidée par le souhait de diviser la droite entre le Front national, le RPR et l'UDF. Bien plus tôt, en 1812, le gouverneur du Massachusetts, Elbridge Gerry, avait procédé à un redécoupage des circonscriptions censé le favoriser : le procédé est passé à la postérité sous le nom de *gerrymandering*. Les réformes électorales à visée stratégique ne sont toutefois pas toujours couronnées de succès. L'exemple récent de l'Italie le montre : le gouvernement Berlusconi avait modifié la loi électorale du pays afin de préserver les chances de son camp de rester majoritaire ; aux législatives de 2006, le mécanisme de prime au vainqueur voté par la droite a permis à la gauche menée par Romano Prodi de bénéficier d'une majorité en sièges plus confortable que sa courte avance en voix.

On le voit, la loi électorale est manipulable. Il s'agit d'un instrument institutionnel aux mains des politiques qui peut être mobilisé pour poursuivre des buts divers. Certains réforment le mode de scrutin pour tenter d'accroître leur pouvoir ou de le conserver : ils ont voulu changer pour gagner. D'autres s'efforcent de mettre en forme un modèle institutionnel correspondant à leur vision de la politique. D'autres encore cherchent à produire le meilleur système électoral possible ². Ce souci s'est notamment manifesté à la fin du XIX^e siècle et au XX^e lorsque le mouvement proportionnaliste multipliait les essais de formules électorales devant assurer la plus juste représentation de la société dans toute sa diversité ³.

Or, si la loi électorale est l'objet de manipulations, c'est parce qu'elle est loin d'être neutre. Le système électoral défini comme « l'ensemble des règles qui président à l'organisation des élections dans un Etat »⁴ a pour but premier de traduire la volonté de l'électeur exprimée en voix en une attribution des mandats représentatifs à différents élus. En ce sens, il est au cœur du processus démocratique, permettant au gouvernement d'être légitimé au travers de l'acte électoral⁵. Cependant, le mode de scrutin n'est pas un instrument sans effet. Sans doute ne peut-il faire l'élection⁶ mais les règles choisies pour organiser les scrutins conditionnent en partie tant le comportement des électeurs et des élus que les résultats. Les votants n'auront pas la même attitude à l'égard de petites formations n'ayant que peu de chances d'avoir un élu dans un système majoritaire ou dans une logique proportionnelle. Les candidats privilégieront des modes de campagne différents en fonction de la taille de la circonscription où se déroule le scrutin. Les partis souhaitant féminiser ou rajeunir leur groupe parlementaire n'emploieront pas les mêmes stratégies selon qu'il y a un ou dix élus par circonscription. Ce ne sont là que quelques exemples des effets des règles électorales. Certes, leur influence n'est pas exclusive : l'histoire, le contexte social, la culture politique ont un impact au moins aussi important sur les résultats d'un vote. Mais le mode de scrutin n'en a pas moins une influence certaine.

Tout un champ de la science politique s'est développé sur ce sujet depuis plusieurs décennies. Dès les années 1950, un solide corpus théorique sur les conséquences des diverses règles électorales s'est bâti à la suite de Maurice Duverger et de ses célèbres *Lois sur les modes de scrutin*⁷. Il y expliquait que le scrutin majoritaire à un tour menait à un bipartisme dur, que le scrutin majoritaire à deux tours conduisait à un bipartisme souple et que la représentation proportionnelle entraînait le multipartisme. Même si ces lois souffrent des exceptions, l'influence de la formule électorale sur le nombre de partis s'est vérifiée par la suite⁸. Dans la lignée de Duverger, d'autres effets des règles électorales ont été étudiés. Dans les années 1960, Douglas Rae s'est intéressé à l'influence de la taille des circonscriptions⁹. Il a démontré que dans les formules proportionnelles, la proportionnalité de la traduction des voix croît avec le nombre de sièges à attribuer. L'effet est inverse avec les systèmes majoritaires. Blais et Carty ont, quant à eux, étudié l'influence des lois électorales sur la formation de majorités gouvernementales¹⁰. De leur vaste étude est ressortie la preuve que, tendanciellement, les exécutifs monopartisans sont plus fréquents dans les pays de système majoritaire. Ce ne sont que quelques exemples du grand nombre d'études consacrées aux effets mécaniques des règles électorales.

Aux impacts mécaniques des modes de scrutin s'ajoutent leurs effets psychologiques. Il ne s'agit plus des effets mathématiques de la règle électorale mais de la manière dont les électeurs et les responsables politiques modifient leur comportement pour s'adapter aux lois électorales. Ainsi l'analyse de Gunther a-t-elle démontré que là où le système électoral est moins proportionnel, les plus petites listes tendent à ne pas concourir car elles savent avoir moins de chance d'avoir un élu¹¹. L'effet n'est pas absolu mais il est bien présent. Dans la même lignée, le vote utile est l'objet d'études permanentes. Il suppose que l'électeur tienne compte des règles électorales pour ne pas voter pour une formation ayant peu de chances d'emporter un siège, et ce même s'il s'agit *a priori* de son parti préféré¹². Dans un système

majoritaire, cela conduira certains électeurs à concentrer leur vote sur les deux premiers partis.

A côté de ces études sur les effets des règles électorales, un nouveau champ de recherche a émergé récemment. Plutôt que de se pencher sur les conséquences des règles électorales, les chercheurs s'intéressent aux conditions dans lesquelles les modes de scrutin sont adoptés et réformés ; ils se demandent pourquoi le choix s'est porté au final sur telle règle plutôt que sur telle autre. Trois réponses ont été jusqu'à présent apportées à cette interrogation. La première est que le choix d'une règle électorale est avant tout fonction de l'intérêt stratégique de l'acteur : s'il estime qu'une réforme peut accroître son pouvoir, il la soutient ; s'il craint de perdre de l'influence, il s'oppose à toute modification des règles présidant aux élections. Au-delà de ce principe général, la manière dont se définit l'intérêt stratégique de l'acteur a été déclinée de diverses manières. Gaxie opère, par exemple, la distinction entre l'intérêt collectif du parti et les intérêts individuels des responsables politiques¹³. Benoit, quant à lui, mesure l'intérêt stratégique d'un parti en fonction de la part de sièges qu'il obtiendra si la réforme passe¹⁴. En revanche, pour Bawn, les partis ne se bornent pas à évaluer la distribution des strapontins. Ils prennent également en compte les chances d'accéder au gouvernement¹⁵. A côté de ces diverses approches insistant sur les choix stratégiques des acteurs, d'autres politologues se sont penchés sur l'influence des référents idéologiques des décideurs d'une réforme électorale. Selon cet angle de vue, les partis politiques tentent de réaliser un modèle de démocratie au travers du choix des règles présidant aux élections¹⁶. Enfin, alors que les deux approches précédentes insistaient sur les motivations des acteurs, voyant ces derniers comme les principaux fondateurs de la loi électorale, d'autres recherches ont insisté sur la manière dont le contexte influe sur le choix d'un mode de scrutin. Ce dernier ne serait plus le fruit des partis et des élus mais le résultat d'une histoire, d'une sociologie, d'une culture politique ou encore d'un cadre légal¹⁷.

S'inscrivant dans ce champ émergent, le présent ouvrage sera consacré aux déterminants de trois réformes électorales débattues entre 1990 et 2005 en Belgique. Depuis le début des années 1990, la législation électorale belge est en pleine ébullition. Durant cette période, plusieurs amendements ont été apportés au code électoral. Le vote préférentiel plural a été introduit en 1995. Lors de la réforme de l'Etat de 1993, les circonscriptions électorales ont été redessinées. Les citoyens européens ont le droit de voter pour les élections communales depuis 2000. Les non-Européens ont acquis le même droit pour le scrutin local de 2006. L'effet dévolutif de la case de tête a été réduit de moitié en 2000¹⁸. Différentes lois favorisant la présence des femmes sur les listes ont été votées. La dernière en date garantit la parité entre candidats des deux sexes. Les circonscriptions ont été provincialisées pour les élections fédérales de 2003, de même que pour le scrutin régional flamand de 2004. Un seuil d'éligibilité de 5% a été instauré en 2002. De nouvelles modalités de désignation des bourgmestres ont été adoptées en Wallonie en 2005. Au-delà de ces changements effectifs, plusieurs débats ont animé la classe politique sans pour autant conduire à une réforme. Durant la décennie 1990, les libéraux ont tenté de convertir la Belgique au scrutin majoritaire. Malgré des négociations difficiles, l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde n'a pas été scindé. Certains ont remis en question le vote obligatoire.

La loi électorale belge est apparemment devenue un sujet brûlant. Certains partis ont même fait de sa réforme un de leurs objectifs majeurs. C'est en particulier le cas du VLD : depuis sa refondation en 1992 et sous la houlette de Guy Verhofstadt, le parti libéral flamand a fait du passage à la *burgerdemocratie* (démocratie du citoyen) une de ses priorités. Or cette évolution passe par certaines réformes électorales comme la neutralisation des votes de liste, la suppression du vote obligatoire et l'introduction de mécanismes majoritaires pour la désignation des députés et des bourgmestres. Les libéraux francophones ont assez vite rejoint leur *alter ego* flamand sur ces questions. Au-delà de ces deux fers de lance, tous les partis sans exception revendiquent dans leur programme au moins une modification des règles présidant aux élections. Les écologistes souhaitent rendre les élections communales plus proportionnelles ; le CD&V se déclare ouvert au scrutin mixte ; le CDH veut supprimer totalement l'effet dévolutif de la case de tête ; le SP.A a plaidé pour la provincialisation des circonscriptions ; le PS soutient certaines formes d'élection directe du bourgmestre ; même le Vlaams Belang défend une réforme électorale en proposant l'élection des bourgmestres au scrutin majoritaire.

Dans ce contexte d'ébullition des débats de droit électorale, la Belgique offre de nombreuses opportunités d'étudier les déterminants des réformes électorales, de voir pourquoi tel parti défend ou s'oppose à tel amendement aux règles présidant aux élections. Toutefois, se pencher sur toutes les discussions en la matière serait une entreprise trop ambitieuse et nous nous bornerons ici à analyser trois débats : le scrutin majoritaire, l'élection directe du bourgmestre et la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Les trois fournissent le matériau pour une étude extensive des raisons poussant les différents acteurs politiques à s'opposer ou à soutenir une adaptation du mode de scrutin.

Au travers de l'analyse de ces trois cas, deux objectifs sont poursuivis. Le premier est d'enrichir la connaissance de la vie politique belge, de ses moments forts, de ses spécificités. L'étude proposée dans ce livre autorise à aller au-delà de la surface des choses, des propos tenus dans la presse, pour déterminer quels étaient véritablement les fondements des positions des acteurs politiques belges à l'égard de ces trois réformes potentielles. Le second objectif de cet ouvrage est d'enrichir la connaissance des changements de mode de scrutin telle qu'elle existe actuellement dans la littérature internationale en science politique. L'analyse de trois débats de droit électorale en Belgique permettra d'amender les théories existantes mais aussi de mettre à jour de nouvelles variables influant sur l'adoption d'une loi électorale.

Par rapport à ce second objectif, ce livre présente trois avantages. Premièrement, jusqu'ici, ce sont essentiellement des articles et des ouvrages collectifs qui ont été consacrés à cette problématique. Jamais encore un chercheur n'a consacré tout un livre à l'étude des déterminants de quelques réformes électorales. Deuxièmement, le format d'un livre autorise à appliquer la grande majorité des déterminants d'un changement de mode de scrutin présents dans la littérature en science politique. Il est possible de se pencher sur les motivations tant stratégiques qu'idéologiques des acteurs, ainsi que sur les contraintes contextuelles qui s'imposent à eux. Ces variables ne seront pas seulement mobilisées mais elles seront également confrontées pour observer comment elles interagissent. Enfin, le troisième avantage de cette étude est qu'elle

analyse à la fois des propositions de réformes électorales qui ont abouti et d'autres ayant échoué. En effet, le scrutin majoritaire n'a jamais pu s'imposer. L'élection directe du bourgmestre ne sera finalement appliquée en 2006 que dans les communes de Wallonie, et dans une formule entraînant peu de bouleversements majeurs. En revanche, l'effet dévolutif de la case de tête a été réduit de moitié en 2000 pour tous les niveaux de pouvoir. En 2005, le législateur régional flamand a même décidé de réduire au tiers la dévolution des votes de liste pour les élections communales du 8 octobre 2006. Une telle sélection des cas répond dès lors aux vœux de Sakamoto lorsqu'il affirme que « *in order to gain more valid and generalizable interferences, we need to study cases in which the dependent variable takes different values – where debates about reform or reform movements did not lead to the legislation of reform or lead to more modest reform, or where electoral reform is not even on the agenda, despite the presence of symptoms of system failure that have led to reform movements in other countries* »¹⁹. Ces lignes témoignent de l'utilité d'une analyse comparant des propositions de modification de la loi électorale ayant abouti et d'autres qui ont été rejetées par le législateur. Malgré tout, les réformes étudiées dans ce livre, même celles qui n'ont pas abouti, sont plus que de simples propositions marginales. Il s'agit de débats concrets. Le critère pris en considération pour s'en assurer est que le dossier ait été mis sur la table d'un gouvernement. Pour le scrutin majoritaire, cela a été le cas en 1999 lorsque la coalition socialiste-libérale-écologiste fraîchement installée a décidé de confier à une commission parlementaire l'étude des possibles changements de formule électorale en Belgique. Quant aux propositions d'élection directe du bourgmestre, elles ont été débattues dès 1999 au sein de l'exécutif fédéral, puis à partir de 2001 par les gouvernements régionaux flamand et wallon. Enfin, toutes les décisions de réduction de l'effet dévolutif de la case de tête ont été décidées au niveau gouvernemental.

Au-delà de ce critère de sérieux des débats, les trois cas ont été choisis pour leur pertinence historique. Le régime électoral belge se fonde historiquement sur plusieurs traits : la proportionnalité des élections, le régime de coalitions, le fait d'avoir des scrutins axés sur les listes et pas sur les candidats individuels, le rôle important des partis dans la confection des majorités et dans la désignation des élus au travers de la confection des listes. Or les trois réformes s'attaquent à plusieurs de ces principes directeurs de la législation électorale belge. Le scrutin majoritaire et l'élection directe du bourgmestre sont difficilement conciliables avec la proportionnalité des élections et le régime de coalitions. De plus, ils ôteraient aux partis leur influence sur la constitution des majorités dirigeantes. La neutralisation des votes de listes axerait plus les élections sur les candidats et moins sur les listes. En outre, elle réduirait le contrôle des partis sur la désignation des élus au travers de la confection des listes. Cette pertinence historique des trois cas d'étude de ce livre sera détaillée dans le premier chapitre consacré à l'histoire de la législation électorale belge.

Le chapitre II présentera les théories des réformes électorales. Cette revue de la littérature permettra de dégager les outils d'analyse nécessaires à une étude en profondeur des déterminants des débats sur le scrutin majoritaire, l'élection directe du bourgmestre et la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. En plus de fournir la boîte à outils de cette recherche, le deuxième chapitre permettra de dégager les

enjeux théoriques principaux du champ d'étude de l'adoption des modes de scrutin, mettant en évidence les points à compléter ou à amender.

A ce stade, nous en viendrons à l'analyse empirique. Tour à tour, du chapitre III au chapitre V, nous disséquerons les trois réformes électorales retenues pour cette étude. Nous isolerons les déterminants des positions des différents partis belges à leur égard. Nous commencerons par prendre en compte les motivations stratégiques des acteurs, leurs espoirs d'accroître leur pouvoir grâce à la loi électorale avant de souligner les référents idéologiques qu'ils mobilisent et d'évaluer l'influence du contexte légal, historique, social et politique. Ce triple travail permettra de mieux comprendre les positions des uns et des autres mais aussi de mieux percevoir comment interagissent les différents déterminants.

Les conclusions générales reprendront les enseignements principaux des chapitres III, IV et V. Elles permettront d'abord de présenter les déterminants stratégiques, idéologiques et contextuels récurrents dans les débats sur le scrutin majoritaire, l'élection directe du bourgmestre et la neutralisation des votes de liste. Nous mettrons par ailleurs en parallèle les fondements des positions des uns et des autres afin d'identifier les plus significatifs : les raisonnements stratégiques dominant-ils les référents idéologiques ou bien est-ce l'inverse ? Enfin, nous présenterons les enseignements principaux de cet ouvrage pour les théories des changements de mode de scrutin, dans l'espoir de faire de ce livre un apport significatif à la construction du savoir sur les réformes électorales.

Notes

¹ SARTORI, Giovanni, « Political Development and Political Engineering », in MONTGOMERY, John D. and HIRSCHMAN, Albert O. (ed.), *Public Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 273.

² BIRCH, Sarah (*et al.*), *Embodying Democracy*, London, Palgrave, 2002.

³ OWEN, Bernard, « Aux origines de l'idée proportionnaliste », *Pouvoirs*, 32, 1985, p. 15-30.

⁴ FROGNIER, André-Paul, « Les systèmes électoraux : types et effets politiques », *Administration publique – Revue du droit public et des sciences administratives*, 1998, p. 3-11, p. 3.

⁵ BOGDANOR, Vernon and BUTLER, David, *Democracy and Elections : Electoral Systems and their Political Consequences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 1.

⁶ DELWIT, Pascal et DE WAELE, Jean-Michel (éd.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection ?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

⁷ DUVERGER, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

⁸ TAAGEPERA, Rein., SHUGART, Matthew S., *Seats & Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

⁹ RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

¹⁰ BLAIS, André and CARTY, Ken, « The Impact of Electoral Formulae on the Creation of Majority Governments », *Electoral Studies*, 6/3, 1987, p. 209-218.

¹¹ GUNTHER, Richard, « Electoral Laws, Party Systems, and Elites : the Case of Spain », *American Political Science Review*, 83/3, 1989, p. 832-858.

¹² COX, Gary W., *Making Votes Count : Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

¹³ GAXIE, Daniel, « Les partis politiques et les modes de scrutin en France (1985-86) : croyances et intérêts », in NOIRET, Serge (éd.), *Stratégies politiques et réformes électorales : aux origines des modes de scrutin aux XIX^e et XX^e siècles*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990, p. 423-449.

¹⁴ KENNETH, Benoit, « Models of Electoral System Change », *Electoral Studies*, 23/3, 2004, p. 363-389.

¹⁵ BAWN, Kathleen, « The Logic of Institutional Preferences : German Electoral Law as a Social Choice Outcome », *American Journal of Political Science*, 37/4, 1993, p. 965-989.

¹⁶ KATZ, Richard S., *Democracy and Elections*, New York, Oxford University Press, 1997.

¹⁷ CARSTAIRS, Andrew Mc Laren, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin, 1980, p. 9.

¹⁸ Le scrutin proportionnel en Belgique est un scrutin de listes semi-ouvertes. Les électeurs peuvent choisir entre un vote de liste, appelé vote en case de tête, et un vote préférentiel pour un ou plusieurs candidats au sein de la liste de leur choix. Lors de l'attribution des sièges au sein d'une liste, les votes en case de tête interviennent en faveur de l'ordre de présentation des candidats au travers de l'effet dévolutif de la case de tête. Concrètement, un chiffre d'éligibilité est fixé. Il est égal au nombre de suffrages de la liste (chiffre électoral) divisé par le nombre de sièges à attribuer au sein de la liste plus un. Sont directement élus les candidats ayant atteint le chiffre d'éligibilité sur la base de leurs seules voix de préférence. S'il reste des sièges à allouer, le pot commun des votes en case de tête est utilisé pour permettre au premier candidat dans l'ordre de présentation d'atteindre le chiffre d'éligibilité. L'effet dévolutif de la case de tête joue donc en sa faveur à concurrence du nombre de voix nécessaires pour être élu. Dans le cas où le pot commun des votes de liste n'est pas épuisé, le deuxième candidat bénéficie également de l'effet dévolutif de la case de tête. La procédure est reproduite jusqu'à ce que tous les suffrages en case de tête aient été distribués. Alors, s'il reste des sièges à attribuer, ils le sont entre les candidats non encore élus sur la seule base de leurs voix de préférence.

¹⁹ SAKAMOTO, Takayuki, « Explaining Electoral Reform. Japan versus Italy and New-Zealand », *Party Politics*, 5/4, 1999, p. 419-438, p. 435.