

## La territorialisation de l'offre politique\*

Ce n'est pas uniquement de l'éventuelle émergence de partis locaux que l'on voudrait parler ici, du moins si l'on donnait à ce terme local un sens restrictif qui amènerait à considérer que les partis « locaux » ont un simple rôle local, différent du rôle national des partis « nationaux ». Car c'est justement ce qui est en train de changer, au moins dans certains systèmes politiques où l'on peut noter dans les dix dernières années comme une complexification de l'offre électorale.

Le schéma sur lequel nous avons l'habitude de raisonner se caractérisait par un trait premier si évident qu'il n'était même plus discuté ou signalé: c'était la certitude de constater sur l'ensemble du territoire d'un pays donné la même conflictualité, la présence des mêmes acteurs, ce qui permettait de définir assez facilement pour chaque pays un système de partis dont il était ensuite aisé de montrer l'influence qu'il exerçait sur le fonctionnement des systèmes politiques dans son ensemble. Or il semble qu'apparaît dans un nombre croissant de cas une réalité plus complexe témoignant de ce que l'on peut appeler un décrochage territorial.

Jusque dans les années quatre-vingts, fonctionnait sans grande difficulté un schéma traditionnel fort séduisant: les figures de

---

\* Publié dans *Nouveaux partis, nouveaux enjeux*, Dreyfus éd. Publications de la Sorbonne, 1999, pp. 75-97.

Stein Rokkan et Maurice Duverger dominaient la grande galerie de l'évolution des partis politiques. Il suffisait de faire appel aux clivages de l'un, façonnés par les modes de scrutin de l'autre, frein ou accélérateur, avec pour qui voulait raffiner, un supplément de polarisation à la façon de Giovanni Sartori, pour que tout fonctionne parfaitement: voilà pourquoi votre fille est muette et votre système de partis si loquace, voilà pourquoi il nous permet de comprendre le mode de fonctionnement de votre démocratie.

A ce schéma correspondaient des instruments d'analyse simples, commodes et bien rodés:

- le décompte des partis, le nombre tempéré par la dimension, avec l'heureuse invention par Jean Blondel du « demi-parti » et des recherches contemporaines plus complexes<sup>1</sup>;
- les systèmes électoraux et leurs effets: Maurice Duverger bien sûr mais aussi Douglas Rae et ses successeurs, à la recherche de règles absolues, de seuils d'exclusion et d'inclusion<sup>2</sup>;
- la formation des coalitions gouvernementales avec les travaux de William Riker, Robert Axelrod et surtout Abram de Swaan dont le modèle de « closed minimal range coalition » que nous avons proposé de traduire par coalition MCM (minimale connexe majoritaire) fonctionne bien<sup>3</sup>.

Bien sûr, et rassurons tout de suite auteurs et lecteurs, tout cela reste fort pertinent et utilisable ; mais si l'on veut appliquer cet ensemble d'instruments au fonctionnement actuel des régimes parlementaires, on doit affronter un certain nombre de difficultés plus fortes qu'il y a vingt ans. Si l'on peut noter la forte persistance du schéma unidimensionnel, il faut aussi remarquer l'importance nouvelle de la différenciation, illustrée par plusieurs exemples, ce qui amènera à poser la question de l'éventuelle coexistence d'un système secondaire.

<sup>1</sup> Par exemple l'article de Brian Gaines, « *Where to count parties* », *Electoral studies*, mars 1997, pp. 49-58.

<sup>2</sup> Une bonne synthèse en est faite par Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* ; Montchrestien, Clefs, 2<sup>e</sup> ed., 1997, 160p. Et pour aller plus loin sa bibliographie.

<sup>3</sup> Abram de Swaan, *Coalition theories and Cabinet formations*, Amsterdam, Elsevier, 1973, 343 p.

## I. La forte persistance du schéma unidimensionnel

On appellera schéma unidimensionnel celui qui correspond au postulat implicite exposé en commençant; les partis politiques ont vocation à conquérir totalement ou partiellement le pouvoir en faisant ratifier par le corps électoral les objectifs qu'ils se proposent de réaliser dans une future action gouvernementale menée au niveau national. De ce fait ils s'organisent autour du clivage principal qui traverse l'État à un moment donné, la démocratisation, la laïcité, la défense des travailleurs, voire les questions internationales.

Mais, en tout état de cause leur offre politique est étendue à l'ensemble du territoire national: c'est sur cet ensemble qu'ils présentent ou ont vocation à présenter des candidats, la conflictualité politique est donc la même dans l'ensemble du pays.

Bien sûr dans cette mécanique bien huilée peuvent se glisser quelques grains de sable: mais ils n'empêchent pas la machine de tourner car leurs poids est négligeable (ils n'interdisent pas à un parti ou à une coalition d'obtenir la majorité parlementaire) et de plus la catégorie, judicieuse et commode, des partis périphériques inventée par Stein Rokkan permet de leur donner une place satisfaisante dans le schéma d'ensemble.

C'est ainsi que sont faciles à intégrer:

- En RFA la CSU bavaroise, considérée comme une simple branche locale de la CDU, toujours alliée à elle au point de former avec elle un groupe parlementaire commun et donc assimilée<sup>4</sup>.
- Les partis nationalistes gallois et écossais qui commencent à apparaître aux Communes aux élections du 18 juin 1970 (avec 1,8% des voix et un siège) et dont l'essor relatif ne trouble pas pour l'essentiel le bel agencement du bipartisme.
- La variante alpine que constitue le parti du Sud-Tyrol en Italie qui ne pèse pas très lourd dans le système multipartisan en place jusqu'en 1992 (autour de 1 à 2 % des voix et 2 à 3 sièges sur 360...).

<sup>4</sup> Ce qui est d'ailleurs pour l'essentiel exact. Voir par exemple Armel Le Divellec, *Le parlementarisme allemand*, These, Paris II, 1999, 957 p., notamment pp. 277-278.

- Les partis d'outre-mer français dont les représentants, peu nombreux, s'apparentent ou se joignent volontiers aux groupes parlementaires des partis métropolitains.

Finalement tout cela pouvait s'intégrer –ou s'oublier – assez facilement et le schéma explicatif des grands débats nationaux permettait de rendre compte de la quasi-totalité de l'univers institutionnel. Et soulignons tout de suite, au risque de ruiner notre propos, que tout ceci reste largement vrai dans un grand nombre de pays, douze des quinze de l'Union européenne par exemple, en intégrant dans ces douze trois des quatre cas ci-dessus, même si des progrès de la différenciation peuvent être notés.

Ainsi en RFA, si le front bavarois reste calme, l'apparition d'un nouveau demi-parti, le PDS des Länder de l'Est complique un peu le système: en 1990 il a fallu aménager la barre des 5 % (calculée de façon séparée à l'Est et à l'Ouest) pour lui permettre d'être représenté, mais il est parvenu à survivre une fois cette facilité supprimée à tel point qu'on pouvait se demander à l'automne 1998 s'il n'allait pas empêcher l'une des coalitions prévisibles, CDU-FDP ou SPD-Verts, d'obtenir une majorité. En définitive il n'en a rien été mais avec 5,1 % des voix et 36 sièges (5,4%) aux élections du 27 septembre 1998, le PDS, même s'il n'est une force électorale réelle que dans les Länder de l'Est, s'installe pratiquement au même niveau que les deux autres « demi-partis ».

Au Royaume-Uni, depuis les élections du 19 mai 1997 les partis « locaux » rassemblent 28 députés sur 659 (4% des sièges pour 4,6% des voix) dont 10 sièges pour les nationalistes gallois et écossais et le reste pour les différents partis irlandais.

Leur lutte n'est pas sans résultats puisqu'elle est l'un des éléments qui ont conduit à la dévolution (élections d'assemblées locales) en Écosse et au Pays de Galles. Les élections tenues le 6 mai 1999 ont donné près de 30 % des voix et des sièges (grâce à un scrutin mixte associant au traditionnel scrutin majoritaire à un tour, et pour plus de 40 % des sièges, la proportionnelle), au parti national écossais d'une part, au Plaid Cymru gallois d'autre part, sans leur permettre toutefois d'empêcher le Labour de former les deux gouvernements locaux. Néanmoins cette dimension nouvelle si elle se transposait, ne serait-ce que pour une partie, aux prochaines élections nationales pourrait

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

ébrécher sérieusement le bipartisme traditionnel aux Communes. A l'inverse le règlement de l'affaire irlandaise, s'il se confirme, pourrait conduire à l'alignement des partis spécifiques de l'Ulster.

Enfin dans le cas français on peut noter, même si le problème est plus complexe, une même dévolution, susceptible d'être poussée plus loin dans le premier cas déjà, en Nouvelle-Calédonie (révision constitutionnelle du 20 juillet 1998) et, bientôt, en Polynésie.

Mais, même s'il est un peu plus important qu'il y a quelques années, le phénomène reste assez secondaire: il n'en va pas de même dans trois autres pays de l'Union où il a pris plus d'ampleur, l'Espagne, l'Italie, la Belgique auxquelles on peut ajouter, si l'on porte le regard un peu plus loin, le cas du Canada.

## II. L'importance nouvelle de la différenciation

Sans véritable souci de synthèse, examinons ces différents cas, en allant du plus simple au plus compliqué et en les illustrant par les résultats des dernières élections législatives.

A. L'Espagne est le premier cas à signaler. Même si ce n'est pas l'essentiel de notre propos on soulignera la rapidité avec laquelle s'est faite la transition démocratique et la construction d'un système de partis relativement simple, mettant en concurrence comme un peu partout en Europe un pôle conservateur et un pôle social-démocrate ; le terme de pôle est d'ailleurs excessif car l'Espagne connaît vite ce *nec plus ultra* qu'est le gouvernement majoritaire, un parti disposant à lui seul de la majorité absolue aux Cortes, ainsi le PSOE pour les cas les plus récents, aux élections de 1982, 1986 et 1989. Du coup paraissait secondaire le fait que cette majorité reposait parfois sur l'intégration des branches locales du parti, Parti socialiste de Catalogne ou gauche basque, mais puisque ces branches n'étaient pas en compétition avec le parti principal, qu'elles représentaient localement, la nuance était faible. Et paraissait tout aussi secondaire la présence dans chaque élection d'une dizaine de petits partis nationalistes locaux qui, à part les catalans de Convergence et Union, n'envoyaient chacun qu'un ou

deux députés aux Cortes, n'empêchant pas l'un des deux grands (le centre droit intégrant volontiers pour sa part le parti aragonais et l'union du peuple de Navarre) d'être majoritaire.

La situation change radicalement avec les élections du 6 juin 1993 et plus encore celles du 3 mars 1996. En 1993, le PSOE perd la majorité absolue tout en restant le premier parti avec 45.5 % des sièges: c'est la bienveillance du parti catalan, Convergence et Union, fort de 4,9 % des sièges qui lui permet d'être à l'abri d'une motion de censure, d'autant plus difficile à voter qu'elle est, on le sait, en Espagne constructive. Le rôle de ce parti périphérique devient donc considérable et l'est plus encore après les élections du 3 mars 1996: si le Parti Populaire de José Aznar l'emporte c'est lui aussi sans majorité absolue et la majorité parlementaire n'existe qu'à la suite d'un pacte de soutien conclu avec Convergence et Union à nouveau mais aussi avec le Parti nationaliste basque PNV et la Coalition canarienne, CC: comme le montre le tableau ci-après, une majorité existe alors. Les partis périphériques y sont devenus essentiels, le retrait de leur soutien pourrait conduire au renversement ou à la démission.

De plus, en dehors de ces trois-là, cinq autres sont représentés par 1 ou 2 députés (7 au total), phénomène qui ne serait pas fondamental mais pourrait devenir important au cas où la lutte pour la majorité serait à peine plus serrée, et qui surtout témoigne d'une intense fragmentation locale. Il n'y a pas en effet pour les différentes communautés toujours un seul parti nationaliste mais souvent plusieurs, notamment là où existe un statut spécial qui donne à la lutte pour le gouvernement local une intensité particulière. La compétition pour le gouvernement local se poursuit semble-t-il par des candidatures aux élections nationales, premiers signes d'un phénomène que l'on retrouvera et qui peut être présenté comme la remontée d'un système de partis local vers le système national.

**Tableau I : les élections espagnoles du 3 mars 1996**

Partis	% voix	sièges	% sièges	SR ou sr
Parti populaire PP	38,8	156	44,6	+5,8
Parti socialiste PSOE	37,5	141	40,3	+2,8
Gauche unie IU	10,6	21	6,0	-4,6

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

*Continuation.*

<b>Partis</b>	<b>% voix</b>	<b>sièges</b>	<b>% sièges</b>	<b>SR ou sr</b>
CIU Catalogne	4,6	16	4,6	0
PNV Basque	1,3	5	1,4	+0,1
BNG Galice	1,1	2	0,6	-0,5
cc Canaries	0,9	4	1,1	+0,2
HB Basques	0,7	2	0,6	-0,1
Autres Divers	4,5	3	0,8	-3,7
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>350</b>	<b>100%</b>	<b>0</b>

Pour en terminer avec l'Espagne, on signalera que cette importance des partis locaux n'entraîne pas de distorsion particulière des résultats électoraux: comme le montrent les calculs de représentation ou de sous-représentation (SR et sr soit la différence entre pourcentage en voix et pourcentage en sièges) leur présence parlementaire correspond d'assez près à leur influence électorale rapportée au plan national, pendant que, pour les partis nationaux, les règles dégagées par Douglas Rae<sup>5</sup> se confirment: nette sur-représentation du premier parti mais aussi de manière plus atténuée du second, sous-représentation des autres.

Le mode de scrutin espagnol (proportionnelle à petites circonscriptions) permet à un grand parti d'avoir la majorité absolue dès lors qu'il dépasse le seuil de 40% des suffrages exprimés (comme le PSOE aux élections d'octobre 1989); mais en dessous il ne peut y prétendre et c'est là que l'importance des partis locaux se fait sentir.

B. L'Italie est un second exemple déjà plus compliqué: on sait ce système politique en plein bouleversement, même s'il est sans doute abusif de parler, comme on le fait facilement, de passage à la II<sup>e</sup> République. L'expression n'est pas justifiée si l'on parle des institutions qui n'ont en rien changé: elle l'est davantage si l'on fait référence au système de partis, profondément modifié en même temps que la loi électorale... avec toujours le problème de la poule et de l'œuf pour ce qui est des relations de causalité.

<sup>5</sup> Voir son étude classique: *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London, Yale University Press, 1967, p. 173.

On ne s'étendra pas ici sur l'intérêt du scrutin mixte utilisé pour les élections des 27-28 mars 1994 et 21 avril 1996 qui associe scrutin uninominal à un tour pour 475 sièges et représentation proportionnelle un peu atténuée pour 155 autres, cette deuxième série ayant échappé à l'abrogation en raison de l'échec du référendum du 8 avril 1999 (91% des votants se prononcent pour l'abrogation mais le quorum nécessaire de 50% des votants n'a pas été atteint... 49,6% seulement des électeurs ayant participé au scrutin). La forte proportion de sièges pourvus au scrutin majoritaire (les 3/4) fait que c'est là que se joue le résultat: et, suivant les lois classiques, ce principe majoritaire a produit une nette bipolarisation, entre le « Pôle des libertés » et la « Coalition de l'Olivier ». Dans un mode de scrutin de ce type, la bonne articulation des candidatures à l'intérieur de chaque coalition est un facteur décisif du succès et la question des partis à implantation régionale se pose lourdement: dès les élections de 1992, étaient apparues la Ligue du Nord pour l'Italie septentrionale et la Rete pour le Sud. En 1994, ils sont intégrés dans les coalitions, la Rete pour la gauche et la Ligue du Nord dans le Pôle des libertés: cette dernière en tirera un profit considérable puisqu'avec 8,4% des voix (évaluation de la partie proportionnelle) elle obtiendra 117 sièges soit 18,6% de la Chambre des députés (+10,2 points) devenant le second parti parlementaire et dépassant son partenaire Forza Italia qui avec 21% des voix n'a que 112 sièges soit 17,8% (-3,2 points).

Ce résultat est moins paradoxal qu'il n'y paraît, les voix de la Ligue étant concentrées sur les circonscriptions utiles et le partage des implantations avec les partenaires bien étudié.

Le tableau suivant, emprunté à Pierre Astié et Dominique Breillant montre la totale différence de résultats entre les élections de 1994 et celles de 1996 alors que les pourcentages de votes en faveur des principaux partis n'ont pas beaucoup évolué.



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

**Tableau II : Les élections italiennes des 27-28 mars 1994**  
 d'après Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers ».  
*Pouvoirs* 1994, n° 70, pp. 177

Uninominal		Proportionnel				Total sièges
Coalition	Sièges	Liste	% des voix	sièges	Par rapport aux élections de 1992, % des suffrages	
PÔLE PROGRESSISTE (GAUCHE)	164	Parti démocratique de la gauche, Refondation communiste (RC),	20,4	38	+4,3%	<b>213</b>
		Parti socialiste (PSI),	6,0	11	+0,4%	
		Verts (Verdi),	2,2	0	-12,1%	
		Alliance démocratique,	2,7	0		
		Gauche catholique anti-mafia	1,2	0		
PACTE POUR L'ITALIE (CENTRE)	4	Parti populaire italien (PPI ex DC)	11,1	29		<b>46</b>
		Pacti Segni (dissident de la DC)	4,6	13	-14%	
PÔLE DES LIBERTÉS (DROITE ET ALLIES)	302	Forza Italia (de Silvio Berlusconi),	21,1	30		<b>366</b>
		Ligue du Nord (d'Umberto Bossi),	8,4	11		
		Alliance nationale (MSI, néo-fascistes et autres),	13,5	23	+1,3%	
		Centre démocrate chrétien (CCD, transfuge de la DC),				
		Liste Panella	0	0		
			3,5	0		
AUTRES	5	Divers	3,5	0		<b>5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>475</b>			<b>155</b>		<b>630</b>

La territorialisation de l'offre politique

**Les élections italiennes du 21 avril 1996**  
 d'après Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers »,  
*Pouvoirs* 1996, n° 78, pp. 172

Uninominal		Proportionnel				Total sièges
Coalition	Sièges	Liste	% des voix	Sièges	Par rapport aux élections de 1994, % des suffrages	
Refondation communiste (RC)	15	Refondation communiste	8,6	20	+ 2,6	<b>35</b>
L'Olivier (centre gauche)	246	Parti démocratique de la gauche (PDS),	21,1	+ 0,4		<b>284</b>
		Parti populaire (de R. Prodi)	6,8	+ 4,3		
		Renouveau (de L. Dini)	8			
Pôle des libertés et alliés (droite)	169	Forza Italia (de S. Berlusconi)	20,6	37	- 0,4	<b>246</b>
		Alliance nationale (de G. Fini)	15,7	28	+ 2,2	
		Centre démocrate chrétien (ccc-cdu)	5,8	12	+ 5,8	
		Liste Panella (radicaux)	1,9	0	- 1,6	
Ligue du Nord	39	Ligue du Nord	10,1	20	+ 1,7	<b>59</b>
		Verts (Verdi)	2,5	0	- 0,2	
Liste du Sud-Tyrol	3	Mouvement social flamme tricolore	0,9	0		
Indépendants	3	Autonomes	0,5	0		<b>6</b>
		Parti socialiste (PSI)	0,4	0		
		Autres ligues	0,2	0		
		Mani pulite (Segue)	0,1	0	6	
		Autres listes Verts	0,1	0		
		Parti socialiste d'AZ	0,1	0		
		Autres listes	0,3			
<b>Total</b>	<b>475</b>			<b>155</b>		<b>630</b>

Cette fois-là, c'est l'Olivier qui organise au mieux sa présence sur le terrain, intégration dans la coalition du Parti populaire et pacte de non-compétition dans des circonscriptions fragiles avec Rifondazione comunista, pendant que la Ligue du Nord quitte la coalition de droite. La sanction électorale de cette autonomie est lourde: 10,1 % des suffrages ne rapportent plus que 9.4 % des sièges, un progrès de 1,7 point aboutit à une division par moitié des sièges, la situation de concurrence à droite ainsi créée étant fatale au Pôle des libertés qui avec 44 % des voix n'obtient que 39 % des sièges, pendant que l'Olivier avec 32,2% en obtient 45 %... Même si dans la réalité, la différence est sans doute moins forte, car on ne dispose en données globales que des voix exprimées au scrutin proportionnel, alors que, répétons-le, 3/4 des sièges sont attribués au scrutin majoritaire (et l'Olivier en conquiert là 77 de plus pour 38 d'avance sur le total), il est clair que c'est la compétition entre parti local et partis nationaux, alliés la fois précédente, qui fait pour l'essentiel la différence. De la capacité des seconds à intégrer le premier, et la question est là celle du prix à payer, dépend le succès d'une éventuelle coalition.

C. La Belgique après avoir connu une situation du même genre avec la montée de partis locaux notamment en Flandre à partir des années soixante (12 et 5 sièges sur 212 pour les nationalistes flamands d'une part et les francophones d'autre part, aux élections du 23 mai 1965) va s'orienter dans les années suivantes vers une réelle division des partis nationaux (chrétiens sociaux, socialistes et libéraux) en deux partis associés mais différents, l'un pour la Flandre, l'autre pour la Wallonie, prélude à la division du territoire en communautés, évolution achevée par la constitution fédérale du 17 février 1994. On ne s'étendra pas ici sur le système très complexe des communautés ainsi mis en place, mais on soulignera la difficulté que présente désormais l'analyse d'un système de partis quelque peu rebelle à l'application de nos instruments de mesure habituels. Les trois éléments du tableau suivant qui présente de façon très simplifiée les réalités des élections du 21 mai 1995 montrent la perplexité que gagne l'observateur.

La territorialisation de l'offre politique

**Tableau III : Les élections belges du 21 mai 1995**

A. Résultats réels

Partis		% voix	sièges	% des sièges	rang en voix	SR ou sr
SOCIAL-CHRÉTIEN	CVP Flandre	17,1	29	19,3	1	+ 2,2
	PSC Wallonie	8,0	12	8,0	6	0
SOCIALISTES	SP Flandre	12,5	20	13,3	3	+ 0,8
	PS Wallonie	11,8	21	14,0	4	+ 2,2
LIBÉRAUX	VLD Flandre	13,1	21	14,0	2	+ 0,9
	PRL-FDF Wallonie	10,2	18	12,0	5	+ 1,8
EXTRÊME-DROITE	VB Flandre	7,8	11	7,3	7	- 0,5
	FN Wallonie	2,3	2	1,3	11	- 1
ÉCOLOGISTES	Agalev Flandre	4,4	5	3,4	9	-1
	Écolo Wallonie	4,0	6	4,0	10	- 0
VOLKSUNIE	Flandres	4,7	5	3,4	8	- 1,3
AUTRES		4,1	0		0	- 4,1
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>		<b>0</b>

B. Résultats regroupés

Partis (ensembles)	% voix	sièges	% sièges	rang en voix	SR ou sr
Ensemble social-chrétien	25,1	41	27,3	1	+ 2,2
Ensemble socialiste	24,3	41	27,3	2	+ 3
Ensemble libéral	23,3	39	26	3	+ 2,7
Ensemble extrême-droite	10,1	13	8,7	4	- 1,4

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

*Continuation.*

Partis (ensembles)	% voix	sièges	% sièges	rang en voix	SR ou sr
Ensemble écologiste	8,4	11	7,3	5	- 1,1
Volkunie	4,7	5	3,4	6	- 1,3
Autres Divers	4,1	0	-	-	- 4,1
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>0</b>

### C. Ordre d'arrivée par communauté

FLANDRE-PARTIS	RANG	SR ou sr
Chrétiens-sociaux CVP	1	+ 2,2
Libéraux VLD	2	+ 0,9
Socialistes SD	3	+ 0,8
Extrême-droite VB	4	- 0,5
Volkunie vu	5	- 1,4
Écologistes AGALEV	6	- 1,1
Divers	-	- 0,9
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>0</b>

WALLONIE PARTIS	RANG	SR ou sr
Socialistes PS	1	+ 2,2
Libéraux PRL FDF	2	+ 1,8
Chrétiens-sociaux PCS	3	0
Écologistes Ecol.	4	0
Extrême-droite FN	5	- 0,9
Divers	-	- 3,1
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>0</b>

Si l'on veut caractériser le système de partis belge dans son ensemble, quelle référence prendre en compte ? Le résultat officiel est celui illustré par le sous-tableau A: il fait apparaître cinq tendances politiques divisées en deux partis, soit dix auxquelles s'ajoutent la Volkunie et quelques divers, donc, sans compter ces derniers, onze

ayant une certaine importance : un multipartisme très poussé et un fractionnement très poussé<sup>6</sup>.

Mais est-ce la réalité? Entre les deux partis de chaque tendance, il n'y a pas de conflictualité, ils ne sont pas en compétition puisqu'ils ne présentent pas leurs candidats dans les mêmes territoires. Bien plus, et l'argument est fort si l'on veut bien admettre qu'une élection sert aussi, et sans doute surtout, à désigner un gouvernement, les partis de même tendance se sont trouvés, jusqu'à présent du moins, dans la même situation par rapport à la coalition gouvernementale: ou ensemble dedans ou ensemble dehors. La tentation est alors grande de les considérer comme complémentaires plutôt que comme concurrents et de soutenir que le « vrai » système de partis est celui qui est constitué par le regroupement des deux ailes, illustré par le sous-tableau B. On retrouve alors le traditionnel tripartisme belge, à peine atténué par les petits partis, extrême-droite, écologistes et Volksunie, les partis traditionnels regroupant, avec une quasi-égalité entre eux, plus de 70 % des voix et de 80 % et des sièges. Surgit alors une nouvelle difficulté: comme le montre la dernière colonne du sous-tableau, la loi de Rae sur la sur-représentation se trouve apparemment démentie, même si ce n'est que pour quelques dixièmes de point: ce n'est pas le premier parti qui est le plus sur-représenté, il n'arrive qu'en troisième position, mais le second puis le troisième. Mais ceci n'est en réalité qu'un artefact: si l'on revient, comme le fait le sous-tableau C au territoire où se fait l'élection, tout rentre parfaitement dans l'ordre : dans chaque communauté le rang d'arrivée détermine l'ordre de sur ou de sous-représentation avec une précision mécanique, à la seule exception à vrai dire négligeable, d'une légère inversion entre Volksunie et les écologistes pour ce qui est des Flandres.

Si en termes d'analyse gouvernementale le regroupement est plus cohérent avec les règles générales, en termes d'analyse électorale, c'est la séparation qui l'est davantage. Certes, on pourra, selon le phénomène auquel on s'intéresse, choisir l'une ou l'autre formule. Mais en définitive, pour qui veut introduire la Belgique dans une comparaison

<sup>6</sup> L'indice de fractionnement calculé selon la méthode de Douglas RAE s'établit à 0.893 au niveau électoral et 0.876 au niveau parlementaire, record absolu pour les démocraties parlementaires contemporaines.

générale, comment qualifier son système de partis: multipartisme pur ou système à trois partis et deux demi?

D. Le Canada offre un exemple de complexification plus saisissant encore. Il est vrai qu'en matière de loi électorale, ce pays avait déjà ses lettres de noblesse, on se souvient qu'il était l'un des principaux exemples retenus par Georges Lavau pour discuter l'influence des modes de scrutin sur les systèmes de partis, telle que la proposait Maurice Duverger<sup>7</sup>. Si à l'époque l'exception n'était pas véritablement convaincante, elle l'est un peu plus quarante ans plus tard...

Jusqu'aux élections du 21 novembre 1988 incluses, le Canada se caractérisait par un système de partis très simple dominé par l'affrontement de deux partis candidats au pouvoir, conservateurs et libéraux, leur face-à-face n'étant troublé que par l'existence du petit NPD (Nouveau parti démocratique) atteignant dans les bonnes années 20 % des suffrages, mais très pénalisé par le scrutin uninominal majoritaire à un tour: système à deux partis et demi donc. Un sous-système local n'existe au Québec que pour les élections provinciales, le PQ ne se présentant pas aux élections fédérales; de ce fait la Belle province vote pour les libéraux jusqu'aux élections de 1980 et à partir de là (1984 et 1988) donne 80 % de ses sièges aux conservateurs (assurant ainsi leur victoire) et 20 % aux libéraux. Mais le pas est franchi aux élections du 25 octobre 1993, puisque se présente, au Québec seulement, le Bloc québécois qui emporte 54 des 74 sièges en jeu dans la province en en concédant 19 aux libéraux et seulement un aux conservateurs. Comme dans l'ensemble de la fédération le parti conservateur s'effondre en passant de 170 sièges à...2, le BQ devient le deuxième parti parlementaire et donc l'opposition officielle au gouvernement libéral. Cette performance est un peu atténuée aux élections du 2 juin 1997 qui confirment la complexification survenue depuis 1993, le BQ étant cependant dépassé comme deuxième parti par le nouveau « Reform Party ». Mais comme celles de 1993, les élections de 1997 mettent en évidence un système de partis beaucoup plus fragmenté, avec des conflictualités différentes selon les provinces comme le montre le tableau suivant.

<sup>7</sup> Georges Lavau, *Partis politiques et réalités sociales, Contribution à une étude réaliste des partis politiques*, Cahiers FNSP, n° 38, 1953, p 169.

La territorialisation de l'offre politique

Tableau IV : Résultats globaux et par province  
 des Élections canadiennes du 2 juin 1997

Province	VOIX EN %						SIÈGES						Caractère	
	Partis	Lib.	Réf.	BQ	NPD	Cons.	Indép.	Lib.	Réf.	BQ	NPD	Cons.	Ind.	Système
Terre-Neuve	38	3		22	37		4					3		2,5 2 →
Prince Edouard	45	1		15	38		4							2 2 →
Nouvelle-Écosse	28	10		30	31					6	5			3 2 →
Nouveau Brunswick	33	13		18	35		3			2	5			3,5 3 →
Québec	36		38	2	22		28		44		5			2,5 2 →
Ontario	49	19		11	19		101				1	1		Pdm → Pdm
Manitoba	35	24		23	18		6	3		4	1			3,5 3 →
Saskatchewan	25	36		31	8		1	8		5				3 3 →
Alberta	24	55		6	14		2	24						Pdm → Pdm
Colombie brit.	29	43		18	6		6	25		3				2,5 2 →
Territoire NO	43	12		21	17		2							Pdm → Pdm
Yukon	22	25		29	14					1				3,5 1 →
<b>TOTAL des sièges</b>	<b>38</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>155</b>	<b>60</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>301</b>	<b>100%</b>
SUR-REPRÉSENTATION OU SOUS-REPRÉSENTATION							+ 13,5	+ 0,9	+ 3,6	- 4	- 12,3	- 1,7	0	

La première particularité est celle du Québec avec donc l'irruption du BQ dans le Parlement fédéral: son succès prive le parti conservateur de toute forte représentation dans la province, ce qui signifie compte tenu du poids important de celle-ci dans l'ensemble canadien (77 sièges sur 301) que ce parti doit désormais conquérir une éventuelle



majorité sur les autres éléments de la fédération... soit donc 151 sièges sur les 227 restants ou les deux tiers. Ce phénomène déjà important se combine avec les autres puisque l'émergence confirmée du Reform Party, concurrent direct du parti conservateur, fait qu'il existe maintenant, selon les provinces, des situations de conflictualité spécifiques et des sous-systèmes différents, ce que l'on a essayé de caractériser, de manière très cursive, dans la dernière colonne du tableau où la première indication définit le système de partis au niveau électoral et le second le même système au niveau parlementaire.

Conséquence du scrutin uninominal majoritaire à un tour dont les effets, localement, ne sont pas entièrement démentis, il reste des situations simples : trois cas de partis dominant au profit des Libéraux en Ontario et dans les territoires du Nord-Ouest, au profit des Réformateurs en Alberta, des cas à deux partis ou deux et demi mais volontiers différents : face-à-face classique Libéral/Conservateur pour Terre-Neuve et l'Île du Prince Edouard, mais Libéral/BQ pour le Québec, Libéral/Réformateur pour la Colombie britannique. Mais aussi, peut-être en situation de transition, des tripartismes Libéral/Réformateur/NPD au Saskatchewan voire des systèmes à trois partis et demi (Nouveau Brunswick, Manitoba, Yukon).

Tout cela se combine pour former un système de partis national assez divers: cinq partis obtiennent une représentation parlementaire supérieure à 20 sièges, les phénomènes de sur et sous-représentation restent assez classiques, la bonne performance du BQ de ce point de vue s'expliquant bien entendu par la concentration de toutes les voix sur les seules circonscriptions québécoises, le caractère improductif des voix conservatrices dans la même province pesant lourd de son côté pour la sous-représentation du parti conservateur. Province par province les systèmes de partis sont relativement faciles à caractériser, voire à expliquer, le Reform Party ayant tendance à supplanter mais de façon inégale selon les cas, le Parti conservateur<sup>8</sup>. Mais comment caractériser le système existant actuellement au niveau fédéral: parti dominant, tripartisme, trois partis et deux demi? On n'est plus en tout

---

<sup>8</sup> Voir Mathilde BOURGUEIL, *L'évolution du système de partis politiques au Canada depuis les années 1990*; mémoire de DEA « Institutions et politiques publiques », 1998, p. 85.

cas dans le bipartisme traditionnel, le système national étant pour l'instant (peut-être de façon provisoire) le résultat de conflictualisation territoriales différentes, ce qui conduit à l'éventuelle distinction entre système principal et système secondaire, point par lequel on voudrait, après ce tour d'horizon, terminer.

### III. Système principal et système secondaire

Ces différents exemples, et notamment le dernier, nous semblent conduire à envisager désormais ce schéma: à côté d'un système de partis national peuvent exister sur certaines parties du territoire des systèmes secondaires, caractérisés par l'importance d'autres clivages et donc la mise en avant d'autres enjeux, notamment autour de revendications autonomistes voire indépendantistes. Tant que les partis qui en sont porteurs limitent leur présence aux élections locales, ou tant qu'ils restent à un niveau électoral modeste qui les confine à la marginalité dans le Parlement national, le système principal suffit à expliquer le fonctionnement du pays considéré. Mais la question se pose différemment lorsque le système secondaire fait irruption dans les élections constitutives du système principal, les élections législatives nationales, avec suffisamment de force pour modifier les résultats et devenir un élément déterminant: c'est bien ce qui se passe en Espagne avec les catalans de Convergence et Union pour ne citer que leur exemple, en Italie où l'intégration ou non de la Ligue du Nord dans la coalition de droite la fait gagner ou perdre, au Canada où, pour ne signaler que ce phénomène, la présence du Bloc québécois réduit les potentialités de majorité, tout spécialement pour le parti conservateur. Quant à la Belgique, on a montré que le système national était en réalité la combinaison de deux sous-systèmes secondaires.

Ce phénomène a évidemment des conséquences considérables pour le système politique qu'il s'agisse de son fonctionnement ou de son analyse. Sur le fonctionnement, on a déjà dit qu'il rend plus difficile l'existence d'une majorité, que ce soit celle d'un seul parti, empêché de conquérir un certain nombre de sièges, ou d'une coalition à laquelle se posera le problème de l'intégration éventuelle

d'un partenaire exigeant. Une autre conséquence est évidemment la survalorisation de l'enjeu local, autonomie ou indépendance : vécu comme essentiel pour 10 % de la population qui vote pour les partis qui en sont porteurs (c'est le niveau qu'atteignent approximativement les partis autonomistes espagnols, la Ligue du Nord italienne et le Bloc québécois), il peut devenir la question clé dans l'attribution du gouvernement à tel ou tel parti ou coalition: ainsi les partis autonomistes espagnols qui soutiennent le gouvernement Aznar pourraient arithmétiquement, en joignant leurs voix au PSOE, le renverser et le remplacer. Dans la formation d'une coalition ou proto-coalition, les tentatives de surenchère entre grands partis pour s'assurer ce soutien décisif, en concédant plus que l'autre, sont grandes et peuvent amener à ce qu'une solution voulue par 10 % mais rejetée par 90 % soit au moins partiellement retenue. On peut, il est vrai, répondre à cela qu'un parti n'est pas obligé de compromettre sur ce qu'il considère comme essentiel et par ailleurs que cet avantage, simple application de la théorie de la valeur marginale, loin de valoir pour les seuls partis autonomistes, est l'apanage de tous les petits partis susceptibles de fournir un appoint décisif.

En ce qui concerne maintenant l'analyse du système politique, le phénomène rend plus difficile l'utilisation de nos instruments traditionnels en particulier pour ce qui est de l'effet des lois électorales et de la caractérisation des systèmes de partis, préalable à la théorie des coalitions.

Pour ce qui est des modes de scrutin, on sait depuis Douglas Rae que la sur-représentation des grands partis et la sous-représentation des petits aide puissamment au défractionnement du système de partis et donc à la constitution de majorités gouvernementales et qu'en particulier celles qui sont formées d'un seul parti le doivent, pour près des deux tiers des cas, à ce phénomène<sup>9</sup>.

On a montré que, même si une explication cohérente est possible, la territorialisation peut rendre ces effets moins puissants et moins déterminants. Pour ce qui est de la définition du système de partis, outre

---

<sup>9</sup> Ouvrage précité p. 74. La proportion de « majorités fabriquées » est de 63 % selon D. Rae. Sur un échantillon historiquement plus étendu, mais limité à l'Union européenne nous arrivons à 78 % (calcul sur l'ensemble des majorités parlementaires détenues par un seul parti).

la question du nombre qui n'est pas simple, on rappellera les exemples de la Belgique et du Canada, surgit la difficulté supplémentaire de savoir comment placer ces partis sur le continuum politique, généralement construit sur un axe droite/gauche ou conservatisme/changement qui ne les concerne qu'assez peu ou en tout cas de façon secondaire. L'aptitude de certains à soutenir aussi bien un gouvernement de gauche qu'un gouvernement de droite (ainsi le parti catalan) pourrait évidemment amener à les qualifier de centristes, ce qui pour des partis désignés comme périphériques dans la terminologie rokkanienne, par opposition aux partis centralistes, serait curieux mais ce nominalisme ne résoudrait rien. Ils se situent en réalité sur un autre axe et ces deux axes sont irréductibles l'un à l'autre, ce qui complique description et analyse, Il est vrai que la perplexité du chercheur ne peut suffire à condamner l'objet !

Pour finir, et au risque de la digression, on voudrait signaler que l'existence d'un double système de partis, système principal et système secondaire peut se poser également dans d'autres cas, non pas en raison de l'existence des partis locaux mais de celle d'élections différentes, notamment locales, et ce n'est donc pas si éloigné, dès lors qu'elles se tiennent selon un mode de scrutin différent. Cela pourrait devenir le cas de la Grande-Bretagne d'après la dévolution, et, comme nous l'avons déjà signalé<sup>10</sup>, il est possible de montrer quelques signes en ce sens dans la France d'aujourd'hui. En règle générale tout pays retient pour ses différents scrutins un mode uniforme lié à son histoire et à sa culture politique: l'ensemble repose sur un principe majoritaire (pays anglo-saxons par exemple jusqu'à l'exception galloise et écossaise) ou un principe proportionnel (Allemagne, Scandinavie etc.). Mais en France, depuis les années quatre-vingts, nous avons un système double:

- Scrutin majoritaire pour les élections présidentielles, législatives et cantonales ;

<sup>10</sup> Voir notre article : « La singularité française » ; pp. 47-62 in *Pouvoirs*, 1998 n° 85 et dans le même sens ; Jean –Luc PARODI. «Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République » ; *RFSF*, juin –aout 1997, pp. 292-311.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

- Scrutin proportionnel pour les élections européennes et régionales, ceci se complétant par les élections sénatoriales (au suffrage indirect il est vrai) et municipales qui associent, de manière différente, l'un et l'autre.

Ceci n'est pas sans conséquences si l'on reste duvergériste, ce qui est le cas, et donc si l'on considère que le mode de scrutin agit comme « un frein ou accélérateur »<sup>11</sup> sur le système de partis; utiliser simultanément scrutin majoritaire et scrutin proportionnel revient à conduire avec frein et accélérateur, ce qui, sauf à être un virtuose du talon-pointe, contient quelques risques d'embarquée. Il nous semble que c'est ainsi que s'explique le maintien, voire le développement de partis qui normalement, las de leurs insuccès dans les élections tenues au scrutin majoritaire, devraient dépérir ou se fondre dans les grands partis du « quadrille bipolaire » pour reprendre une expression du même auteur: de fait, de 1962 à 1984, l'histoire de notre système de partis est celle de sa simplification croissante<sup>12</sup>. Mais les choses changent à ce moment-là et on ne peut s'empêcher de penser que cela peut être mis en rapport avec le développement d'autres élections, tenues celles-là à la proportionnelle: élections européennes inventées à partir de 1979 mais qui prennent leur plein effet à partir de 1984 et élections régionales qui interviennent à partir de 1986. La proportionnelle à amplitude nationale pour les élections européennes, départementales pour les élections régionales, à peine limitée par la barre de 5 % des suffrages exprimés, permet à des partis, condamnés ailleurs par le scrutin majoritaire, de trouver là un certain nombre de rétributions, sièges et possibilités de faire l'appoint dans les majorités régionales, qui les encouragent à persévérer dans leur être.

On peut accepter de ne pas avoir de députés à Paris si on en a à Strasbourg, de ne pas avoir de conseillers généraux si on a des conseillers régionaux. Et ce d'autant plus que les électeurs qui considèrent volontiers

<sup>11</sup> Selon la métaphore utilisée par Maurice DUVERGER dans les plus récentes éditions des «*Partis politiques*»; voir celle de la collection Point-Politiques au Seuil, 1976, p. 292.

<sup>12</sup> Voir notre article, Le système de partis ou la Constitution politique de la V République », RDP, 1998, n° 5-6, pp. 1611-1624.

ces élections comme non-décisives cèdent facilement à la tentation de l'éparpillement. C'est ainsi que sont attribués hors des quatre du quadrille traditionnel 37 sur 87 mandats européens en 1994 (soit 42 %, en raison essentiellement des « dissidences » Tapie et de Villiers) et, de manière peut-être plus pérenne 38,5 % des mandats régionaux en 1992 et encore 33 % (554 sur 1671) en 1998. Ainsi confirmés ces « partis secondaires » peuvent faire irruption dans le système principal, celui des élections majoritaires, et en altérer la mécanique: c'est ainsi que le Front National, c'est à lui qu'on pense ici, avec dans une moindre mesure les écologistes, est à l'origine de l'augmentation frappante du nombre de triangulaires au deuxième tour des élections législatives, 14 en 1993 et 76 en 1997 ; on n'entrera pas ici dans le débat, moins simple qu'il n'y paraît, de savoir si le résultat global s'explique par là...

On peut certes penser qu'il s'agit là d'un phénomène transitoire et qui va d'une manière ou d'une autre rentrer dans le schéma classique: soit parce que ces partis rejoignent les coalitions, comme l'ont fait les Verts en 1997 et comme l'intention en est parfois prêtée aux partisans de Bruno Mégret, soit parce que s'organiseront sur le territoire, un peu à la manière canadienne des bipolarisations différentes. Jusqu'au début 1999 où cette probable évolution est mise en cause par l'éclatement tant du Front National que de l'Alliance, on pouvait ainsi s'attendre à voir apparaître à côté de la conflictualité principale PS/Alliance pour la majeure partie du territoire, des conflictualités spécifiques comme PS/FN en Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Alliance/FN en Alsace. Mais la visibilité est devenue pour l'heure plus faible et il n'est pas évident que les élections européennes de juin 1999 suffisent à elles seules à éclairer le paysage...

C'est sur cette dernière note d'incertitude que l'on s'arrêtera: la territorialisation que l'on a cru pouvoir signaler dans plusieurs cas n'est peut-être que transitoire dans les systèmes de partis en mutation. Mais pour l'heure, ça et là, elle existe et complique, c'est là son moindre défaut, la tâche du comparatiste !