

Vers un changement du mode de scrutin en Belgique ?

Pascal DELWIT

L'idée de modifier le mode de scrutin en Belgique ou de réviser certains éléments qui le caractérisent n'est pas nouvelle. A la fin des années soixante, par exemple, un débat court et relativement discret avait vu le jour dans le cadre de réflexions et de tentatives de recomposition du paysage politique articulées autour du clivage gauche-droite ¹.

De même, durant les années quatre-vingt, certains responsables politiques avaient-ils prudemment évoqué cette hypothèse s'appuyant notamment sur les propositions du politologue de la Katholieke Universiteit Leuven, Wilfried Dewachter, qui préconisait entre autres l'élection directe des exécutifs ².

Le débat en cours depuis cinq ans est d'une autre nature. En effet, jamais depuis l'introduction du mode de scrutin proportionnel en 1899, l'hypothèse d'un changement du mode de scrutin n'a été autant médiatisée parmi les élites politiques et au sein de plusieurs segments de la société. Par ailleurs, cette question revient avec récurrence à la une de l'actualité politique depuis maintenant plusieurs années. Autant dire qu'il ne s'agit pas ou plus d'un pur débat académique et que l'éventualité d'une modification substantielle du mode de scrutin est désormais réelle.

Dans cette contribution, nous évoquerons brièvement les raisons qui sont à l'origine de ces réflexions nouvelles, les pistes proposées et les prises de position à cet égard. Notre objectif n'est pas d'en faire une analyse fouillée mais bien plutôt de planter le décor pour, dans un deuxième temps, réfléchir à l'impact éventuel d'un changement de mode de scrutin en Belgique.

1. Une question à l'agenda politique

Des propositions de modification institutionnelle en matière électorale sont donc à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Comment comprendre cette situation politique nouvelle par rapport au système électoral ? Les éléments de réponse sont nombreux. Trois facteurs me semblent néanmoins prégnants.

A. *Une situation politique et parlementaire nouvelle*

Il y a cinquante ans, quarante ans et même trente ans encore, le paysage politique de la Belgique était relativement simple. Deux familles politiques dominaient largement l'échiquier politique : les démocrates chrétiens du psc-cvp et les socialistes du PSB-BSP. Ensemble ils totalisaient entre 70 et 85 % des suffrages et des sièges ³. Le psc-cvp était quasiment systématiquement au pouvoir, tantôt avec les libéraux, tantôt avec les socialistes. Très dominant au nord du pays, il y conquerrait plus de la moitié des suffrages. Face à lui, le parti socialiste assurait sa puissance dans le sud du pays, en Wallonie. Il y captait régulièrement plus de 40 % des suffrages. Jean Blondel avait ainsi classé le système belge de partis dans les systèmes à « deux partis et demi » ⁴, même si le scrutin de 1965 avait ébranlé ses conclusions. Ce paysage « simple » se complexifie singulièrement de la moitié des années soixante à nos jours ⁵. Cela, sous l'effet de plusieurs évolutions.

1. *La scission des familles politiques*

Les années soixante sont celles de la polarisation sur le clivage linguistique. Cette polarisation conduira à l'implosion des familles politiques traditionnelles en deux formations distinctes : une en Communauté flamande et une en Communauté française, mettant de la sorte plus en évidence un rapport de forces politiques différencié au nord, au centre et au sud du pays. Par ailleurs, la fédéralisation progressive du pays – communautarisation et régionalisation – contribuera à compliquer le « système » : la construction des majorités nationales puis fédérales à la lumière des majorités en Flandre, en Wallonie, en région bruxelloise et en Communauté française l'atteste.

2. *De nouveaux acteurs*

Depuis la fin des années soixante, la Belgique a vu l'émergence d'acteurs politiques nouveaux et consistants. Ainsi, la décennie soixante-dix a été marquée par le poids de nouvelles formations régionalistes – Volksunie, Front démocratique des francophones (FDF) et Rassemblement wallon (rw) – poids qui a décliné par la suite. Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont vu le développement de partis verts – Ecolo et Agalev – et de partis d'extrême droite – le Vlaams Blok (vb) et le Front national (FN), qui ont pris une place marquante dans le spectre politique belge ⁶.

3. *Le déclin des démocrates chrétiens et des socialistes*

Concomitamment à ces deux processus, les deux familles politiques autour desquelles s'articulait la vie politique belge subissent depuis trente-cinq ans un étiolement électoral notable. Dans le chef des démocrates chrétiens, on peut évoquer un déclin structurel. En ce qui concerne les socialistes, la courbe électoral et de l'influence politique est plus soumise à des aléas conjoncturels.

Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, socialistes et sociaux chrétiens rassemblent moins de 40 % de l'électorat. Cette perte d'influence a profité aux nouveaux venus dans l'espace politique et à la famille libérale. Cette dernière a conquis lors du scrutin du 13 juin 1999 la première place, pour la première fois depuis

l'instauration du suffrage universel. Il n'y a plus aujourd'hui de partis ou de familles dominants en Belgique, dans les communautés ou dans les régions. La confection du gouvernement fédéral et des exécutifs régionaux s'en trouve à la fois plus ouverte et plus difficile. Au gouvernement fédéral, cela nécessite au moins deux familles politiques et quatre partis ⁷.

D'aucuns considèrent que cette évolution pose problème et qu'une modification de nature institutionnelle – changer le mode de scrutin – pourrait non seulement la stopper mais l'inverser dans le sens d'une simplification et d'une lisibilité accrues.

B. La « crise citoyenne »

Il n'est nul besoin de s'étendre dans ce paragraphe sur le traumatisme qu'a connu la société belge ces dernières années. Ebranlée par l'incurie de certains services de l'Etat, secouée par deux importants procès relatifs à des financements occultes de partis politiques, traumatisée par le douloureux assainissement des finances publiques, la société belge a exprimé de manière spectaculaire – la manifestation du 20 octobre 1996 – un mal-être et une défiance inédite dans les institutions du pays.

Il faut comprendre un certain nombre de propositions de nature institutionnelle dans ce contexte. La plupart sont labellisées « nouvelle influence du citoyen », « rapprochement du politique avec le citoyen », « nouvelle culture politique », etc. Certaines mesures ont déjà vu le jour à la suite des assises pour la démocratie. Des modifications du système électoral s'inscriraient dans cette perspective.

Dans le programme gouvernemental du nouvel exécutif, cette dimension est particulièrement soulignée. Présentant le contrat de législature devant la Chambre en juillet 1999, le nouveau Premier ministre Guy Verhofstadt mettait en exergue cet élément :

« L'amélioration du caractère démocratique du processus de décision est la deuxième priorité d'une administration efficace. Les citoyens doivent être au centre du processus décisionnel. Pour renforcer leur emprise sur la politique, le gouvernement invite le parlement à installer en son sein une commission spéciale. Cette commission débattera d'une modernisation profonde du système électoral, de la taille des circonscriptions électorales et de nouvelles formes de participation. Le gouvernement lui-même déposera un projet qui réduira le poids du vote en case de tête et supprimera le système des suppléants. Le citoyen pourra ainsi, mieux qu'aujourd'hui, déterminer qui le représentera au parlement. Dans le même ordre d'idées, le gouvernement et les partis de la majorité s'engagent à tenir compte du résultat des consultations populaires et à moderniser le droit de pétition. Tout conflit d'intérêt doit par ailleurs être exclu lors de l'exercice d'un mandat politique. L'idée est que le parlement crée une commission de déontologie, commission qui élaborera une jurisprudence en vue de garantir l'indépendance du parlement à l'égard des intérêts particuliers et des *lobbies* » ⁸.

C. Recomposer le paysage politique

On a rarement vu dans l'histoire politique et électorale européenne des débats sur le système électoral qui n'aient pas pour enjeu une recomposition du paysage politique. Puisque aussi bien, les responsables et les partis politiques qui entretiennent la discussion sont à la fois juges et parties. Et somme toute, il faut comprendre les

positions des uns et des autres à la lumière de leurs espoirs dans l'hypothèse du *statu quo* ou en situation de modification du mode de scrutin. Compte tenu des évolutions du paysage politique, rapidement esquissées, certains veulent sauver la mise, d'autres veulent la forcer. Le débat se situe aussi et peut-être surtout à ce niveau.

Les propositions avancées sont diverses : introduction de consultations populaires ou de référendums aux niveaux régional et fédéral, élection directe des exécutifs, modification des circonscriptions, ... Dans cette première partie, nous n'appréhenderons que les deux dimensions qui dominent le plus l'agenda politique et, aujourd'hui, parlementaire. En effet, une commission pour le renouveau politique a été mise sur pied suite à l'accord gouvernemental de juillet 1999. Il s'agit d'une action sur l'effet dévolutif de la case de tête et de l'introduction d'un mode de scrutin uninominal à deux tours ou d'un mode de scrutin mixte.

2. La suppression ou la pondération de l'effet dévolutif de la case de tête ?

Dans le scrutin de liste belge, les électeurs ont deux grandes possibilités de vote valable. Ils peuvent voter en case de tête, en d'autres termes voter pour un parti en acceptant la liste dans l'ordre de présentation. Ou ils ont l'opportunité de voter pour une des personnalités d'une liste : ils émettent de la sorte un vote de préférence. Dans la présentation des résultats pour la dévolution des sièges d'un parti, on a donc le nombre de suffrages que recueille le parti, le total des votes en case de tête et ensuite les voix de préférence. Pour répartir les sièges au sein de la liste, on procède par ordre chronologique de présentation des candidats en examinant leurs voix de préférence éventuellement complétées par des voix « cases de tête » pour atteindre le coefficient électoral. C'est la dimension dévulative des votes « case de tête ». L'ordre de la liste est donc fondamental.

L'effet dévolutif de la case de tête est mis en cause depuis plusieurs années par les libéraux du nord et du sud du pays. Leur argumentation tient en une mise en cause du poids jugé trop important des partis politiques dans la composition des assemblées, dès lors qu'ils sont gestionnaires de la confection des listes électorales. Par ailleurs, occasionnellement, ils associent la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête à la féminisation des assemblées ; les femmes recueilleraient plus de voix de préférence que les hommes. Sans avoir jamais produit une étude étayant cette affirmation, cette idée est aujourd'hui régulièrement reprise d'évidence par certains journalistes ⁹ ou leaders d'opinion. Jusqu'au 13 juin 1999, les libéraux étaient dans l'opposition et insistaient régulièrement sur l'importance de cette réforme. En 1997, le président des libéraux francophones, l'actuel Vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, Louis Michel allait jusqu'à proposer de lier la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête à l'adoption du droit de vote pour tous les étrangers aux élections communales : « Il me faut au moins la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête pour que je puisse rejoindre la majorité des deux tiers. Isoler le problème du droit de vote des étrangers, ce serait courir le risque de la « repassionnaliser » » ¹⁰. Certaines personnalités scientifiques partagent cette position. Le professeur d'histoire aux facultés universitaires Notre-Dame de la paix, Paul Wynants, se joint aux partisans de la suppression de l'effet dévolutif pour « rendre les parlementaires plus indépendants de leur parti » ¹¹.

Plusieurs propositions de loi avaient été préparées à cet effet durant la législature 1995-1999. En mars 1997, Guy Verhofstadt et Hugo Coveliers, tous deux membres du parti libéral flamand (VLD), de même que Bert Anciaux et Jan Loones de la Volksunie avaient déposé deux propositions de loi introduisant cette réforme pour les élections communales et provinciales, d'une part, pour les élections des Parlements wallon et flamand, d'autre part. Quelques semaines plus tard, Louis Michel et Didier Reynders, membres du parti libéral francophone (PRL) faisaient de même pour les élections législatives et provinciales ¹².

Dans la négociation de juin-juillet 1999 pour la confection de l'exécutif fédéral, les libéraux ont particulièrement insisté pour obtenir une pondération de l'effet dévolutif de la case de tête dans la déclaration gouvernementale. Mais Guy Verhofstadt espère aller plus loin que cet accord de gouvernement. Dans un entretien de janvier 2000, il affirmait : « Et je ne parle pas de la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête. Cela figure dans la déclaration gouvernementale » ¹³.

Dans ce positionnement, les libéraux sont soutenus par les sociaux chrétiens francophones. Les ancien et actuel présidents du parti social chrétien – Philippe Maystadt ¹⁴ et Joëlle Milquet ¹⁵ – se sont clairement prononcés pour la suppression de l'aspect dévolutif de la case de tête. Au demeurant, Joëlle Milquet et Charles-Ferdinand Nothomb avaient aussi, de concert, déposé une proposition de loi pour la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête aux élections législatives ¹⁶. Le programme social chrétien pour les élections de juin 1999 était sans ambiguïté à cet égard ¹⁷.

Les origines de ce positionnement libéral et social chrétien sont différentes. Toutefois, elles renvoient selon nous essentiellement à l'individualisme doctrinal et pratique beaucoup plus profond de ces formations et/ou à une forme de méfiance et de retrait à l'égard de la structure « parti politique » ; positionnement qui est généralement aux sources du soutien qu'apportent certaines personnalités scientifiques à la proposition de suppression de l'effet dévolutif de la case de tête ¹⁸.

A contrario, cela permet aussi de saisir l'approche plus nuancée, plus réservée sinon opposée des socialistes et des écologistes. rs et sr se sont peu exprimés sur la question. En 1997, le chef de groupe socialiste francophone à la Chambre, Claude Eerdekens, réfutait en tout état de cause la perspective de la suppression de la case de tête et de l'évitement total de l'effet dévolutif : « Ne plus pouvoir voter pour une liste, ce serait une prime aux sortants. Or, les partis peuvent mettre des nouveaux à la place des faiseurs de voix. Et supprimer l'effet dévolutif, c'est risquer des tensions exacerbées entre les candidats avec le danger de les exposer à des folies, pris dans cet engrenage de compétition » ¹⁹.

Dans les rangs écologistes, le refus est plus net encore. Alors Secrétaire fédérale du parti, Isabelle Durant, actuelle Vice-première ministre, s'était clairement prononcée contre la suppression de l'effet dévolutif de la case de tête : « Non, parce que le travail qu'opère un parti pour déterminer la place de ses candidats est intéressant et doit être respecté. Supprimer l'effet dévolutif, c'est prendre le risque de médiatiser les listes, de forcer la compétition entre tous les candidats, de les départager à coup de notoriétés acquises de n'importe quelle manière » ²⁰.

Soulignons toutefois que le propos de certains écologistes prête parfois à confusion. La députée fédérale Marie-Thérèse Coenen refuse la suppression de l'effet dévolutif en préconisant de distribuer les sièges... au nombre de voix de préférence en alternant femmes-hommes : « Dangereux (la suppression de l'effet dévolutif, PD), on menace le programme commun, on risque que le plus médiatique gagne, pas le plus compétent. Nous proposons mieux : celui qui a le plus de voix est élu. Mais le deuxième élu doit être du sexe opposé qui a eu le plus de voix, et ainsi de suite. Alors, on a la parité dans le respect du vote citoyen. La véritable alternance est là. Qui débouche sur la véritable parité politique » ²¹.

3. Un nouveau système électoral

Dans les années quatre-vingt-dix, l'une des premières évocations du besoin de modifier le système électoral vient du Premier ministre Jean-Luc Dehaene (CVP). A la suite des élections communales de septembre 1994, il préconise une refonte du système électoral. Cette hypothèse sera vite mise sous l'éteignoir par celui qui est alors son président de parti et qui deviendra dans la législature 1995-1999 Vice-premier ministre, Herman Van Rompuy. Ce dernier ne voit nullement l'utilité et les motifs pour un changement du mode de scrutin ²².

C'est une nouvelle fois les libéraux du nord et du sud du pays qui médiatiseront le dossier. A la fin de 1994, feu Jean Gol, alors président du parti réformateur libéral, introduit une demande de révision de l'article 62 de la Constitution ²³ dans le but d'instaurer un système de scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives ²⁴. La volonté des libéraux de démembrer la proportionnelle ne se démentira pas par la suite. En 1996, Louis Michel et Herman De Croo, respectivement présidents des libéraux francophones et flamands, signent de concert une contribution dans laquelle ils spécifient : « Autre réforme fondamentale, celle du système électoral proportionnel dans lequel le gouvernement est toujours composé d'une coalition de partis avec les transactions, concessions et amalgames que cela sous-tend. Le système majoritaire dans lequel le parti ayant mérité la confiance de l'électeur gère le pas, permet au contraire de mener une politique décidée, volontariste dont le succès ou l'échec sera sanctionné, en pleine connaissance de cause, par l'électeur » ²⁵.

Les arguments implicites ou explicites pour cette modification sont de trois ordres.

1. Pour les libéraux, il s'agissait d'abord d'une tentative de ne plus être confronté à une aussi longue période d'opposition – 1988-1999. Selon une vision simpliste et mécaniste de la contrainte institutionnelle induite par le système électoral, un mode de scrutin majoritaire favoriserait inmanquablement des alternances dans lesquelles ils seraient engagés.
2. Laisser aux citoyens la possibilité de plébisciter son gouvernement et pas simplement celui de désigner ses représentants. « Ce système (proportionnel, PD) ne donne d'ailleurs plus au citoyen son pouvoir de libre choix, raison pour laquelle je plaide pour un scrutin majoritaire à deux tours » ²⁶, affirme le président des libéraux francophones entre 1995 et 1999.
3. Tendre à une recomposition du paysage politique autour d'une dualité gauche-droite. Dans ce dessein, les libéraux espèrent voir implorer les sociaux chrétiens,

tenaillés entre une aile gauche et droite. Le pari est d'autant plus tentant que les sociaux chrétiens sont alors au plus mal dans les sondages en Communauté française et dans une situation à peine plus brillante en région flamande ²⁷. Ce sera d'ailleurs l'objet de la constitution du Mouvement des citoyens pour le changement (MCC) établi par le président du parti social chrétien entre 1980 et 1996, Gérard Deprez, et qui s'est fédéré au PRL et au FDF ; il préconise aussi la mise sur pied d'un scrutin de type majoritaire : « Cela me fait songer à un des grands débats de l'avenir sur le système électoral. Doit-il permettre aux citoyens de choisir leur gouvernement ou, au contraire, a-t-il pour objectif de permettre à certains appareils de garder leur pouvoir ? » ²⁸. Gérard Deprez voyait aussi comme vertu à ce système majoritaire l'élimination de la représentation d'extrême droite dans les assemblées parlementaires : « Deuxième changement : modifier le système électoral, du système proportionnel au scrutin majoritaire. Résultat : après la deuxième élection, il n'y aura pratiquement plus d'élus d'extrême droite au Parlement flamand, ni au Parlement fédéral ! » ²⁹. Dans son programme pour les élections législatives du 13 juin 1999, la fédération PRL-FDF-MCC préconisait l'avènement d'un scrutin mixte alliant une part, non déterminée, de sièges dévolus à la proportionnelle et une part de sièges distribués au scrutin uninominal à deux tours ³⁰.

Cette idée d'une recomposition autour d'une bipolarisation gauche-droite est à la fois vénérée et niée à l'instar de Guy Verhofstadt, annonçant dans une même contribution la fin du clivage gauche-droite ³¹ et la nécessité d'un mode de scrutin majoritaire pour départager la gauche de la droite, exemple de la France à l'appui : « En France, la logique du scrutin uninominal à deux tours est identique (à celle de la Grande-Bretagne, PD). Lors de l'élection législative du printemps 1997, l'alternative était somme toute relativement simple : était-on pour ou contre Alain Juppé, pour ou contre Lionel Jospin ? L'électorat a tranché et le gouvernement de centre-droite s'est éclipsé au profit d'un exécutif de la gauche plurielle » ³².

Dans ces schémas, la situation italienne est épinglée. Plusieurs observateurs y voient un modèle. Le politologue de l'Université catholique de Louvain André-Paul Frogner y fait doublement référence : « La réforme du système électoral. Je suis pour un système mixte – proportionnel et majoritaire – à l'italienne ou à l'allemande. Un peu plus de majoritaire rend la vie politique plus claire. Un vote majoritaire force les partis à faire des coalitions « bipartites » – 2 partis ou 2 coalitions de partis –, ce qui rend plus clairs les programmes politiques et plus facile pour le citoyen le contrôle des partis au gouvernement : le programme électoral devient le programme du gouvernement. Mais, désavantage du majoritaire, la représentation au Parlement est moins nuancée. Il faut donc un système mixte. Comme en 1993, en réponse à la crise de la société italienne... qui ressemble à la crise vécue par la société belge il y a trois ans » ³³. Observateur averti de la vie politique et sociale, Jean-François Dumont se place dans la même veine en classant par ailleurs erronément le système électoral allemand dans les systèmes majoritaires : « N'est-il pas temps de revoir notre système électoral de représentation proportionnelle pour un autre qui traduirait plus clairement dans les faits le résultat des urnes ? (...) Digne d'un vrai compromis « à la belge », un mode électoral inspiré de deux formules tracera peut-être la bonne voie. Libéraux et

socialistes francophones la prônent, voyant dans un système mixte à l'italienne, une façon de clarifier le jeu sans inconvénient majeur. Ecolo défend la proportionnelle pure, moyennant certains perfectionnements. Mais qui ouvrira franchement le dossier, s'il n'est pas certain d'y gagner des plumes ? »³⁴. Le président du mouvement ouvrier chrétien (MOC), François Martou, se fait un moment aussi un chaud partisan de cette voie : « Cela pose évidemment le problème de notre système électoral. D'autres pays en Europe ont dû se ressaisir très sérieusement devant ce problème. L'Italie, notamment, a revu son système électoral. (...) Le proportionnel pur n'a pas que des avantages. Le majoritaire pur non plus. Il faudrait un système mixte »³⁵. D'autres sont, en revanche, plus réservés rappelant sobrement à l'instar du politologue de l'Université de Liège Jean Beaufays que changer des règles n'est pas changer la société et que « la défiance des citoyens ne résulte pas principalement d'un mauvais mode de scrutin »³⁶.

Le caractère « d'exemple italien » n'est pas sans étonner. En Italie, il y a en effet plus de partis présents à l'assemblée nationale et au gouvernement que sous la proportionnelle³⁷. Par ailleurs, depuis l'instauration de ce mode de scrutin, aucun exécutif n'a tenu le temps d'une législature. Au surplus, l'actuel gouvernement est composé de formations dont certaines étaient présentes dans le pôle de gauche et d'autres dans le pôle de droite. Enfin le premier parti – les démocrates de gauche – n'ont jamais conquis que 21,06 % des suffrages en 1996.

Au parti socialiste francophone, certains songent à une modification du mode de scrutin au début de l'année 1997. Singulièrement le président Philippe Busquin : « Je suis d'accord avec beaucoup de ce que dit à ce sujet Louis Michel. En Belgique, la proportionnelle a de grands inconvénients. Mais avant de changer, il faut bien mesurer les effets pervers possibles du nouveau système. Cela n'a pas été fait mais on peut en discuter »³⁸. Il enchaîne : « Le système électoral belge n'est pas toujours profitable à ce genre de démarche (L'Olivier, PD). Mais l'avenir est à une synthèse des forces de progrès socialistes, des écologistes « ouverts », des démocrates chrétiens et des libéraux progressistes. Le voilà, notre modèle »³⁹. Il s'agirait donc de clarifier les options dans une optique de bipolarisation : « Oui, si on veut clarifier la politique, un système majoritaire serait souhaitable. On quitterait le système des compromis où le PSC excelle depuis quarante ans pour rester au pouvoir »⁴⁰. Il faut certes les clarifier mais le processus, selon le président du parti socialiste, s'opère par-lui même : « Je dirai que dans les toutes prochaines années, la configuration des forces politiques se modifiera sensiblement, sous peine de ne plus répondre aux aspirations des citoyens et de ne plus refléter, représenter et relayer les conflits d'intérêts centraux qui traversent nos sociétés. Je crois que cette reconfiguration du paysage politique s'apparentera à une sorte de simplification des rapports de forces, « clivés » en deux axes démocratiques principaux. D'un côté, l'option conservatrice d'une politique qui consacre l'autonomie – et la domination – de la sphère économique, de l'autre, l'option progressiste d'une politique qui consacre la solidarité objective entre les sphères économique, sociale et écologique »⁴¹. Dès lors, l'avènement d'un mode de scrutin majoritaire ou mixte ne pourrait qu'« accélérer » ou qu'« approfondir » ce mouvement⁴².

Comment comprendre cette position ? Nous avons essentiellement affaire à un positionnement d'opportunité. Au plus mal dans les enquêtes d'opinion, en situation très difficile durant le premier semestre 1997, confronté à la progression des verts francophones, le président du parti socialiste espérait de la sorte conserver le *leadership* à gauche du ps dans une optique identique au modèle français. Cela concerne avant tout la Wallonie. Les répercussions en région bruxelloise ne sont même pas évoquées.

Par la suite, le débat sur une éventuelle réforme électorale devient d'ailleurs essentiellement régional. Il est lancé et animé par le Ministre-président – socialiste – de la région wallonne Robert Collignon qui prendra occasionnellement quelques libertés avec le prescrit constitutionnel et avec la définition d'un mode de scrutin proportionnel ⁴³. Peu avant le scrutin de juin 1999, il préconisait l'avènement d'un mode de scrutin uninominal à deux tours mais en reconnaissant – enfin – que la région wallonne n'avait pas la compétence pour changer le mode de scrutin : « Je suis partisan de redéfinir soixante-quinze circonscriptions, une par député et de passer à un système majoritaire. Le problème, c'est que ça nous pouvons le faire entre Wallons, mais nous ne pouvons pas changer la loi électorale, qui prévoit un seul tour. Et le système majoritaire à un tour est excessif. Il faudrait deux tours à la française » ⁴⁴.

Dans cette campagne électorale, d'autres personnalités socialistes prôneront des modifications du système électorale mais pas toutes les mêmes. L'actuel ministre du Budget et du Sport de la Communauté française, Rudy Demotte, préconisera par exemple un scrutin mixte à dominante proportionnelle : « Pour ma part, je suis partisan d'un système proportionnel avec une dose de majoritaire » ⁴⁵. Et de fait, il n'y a pas de position du parti socialiste en la matière. Le programme fédéral qu'il a présenté aux électeurs, en juin 1999, est totalement muet sur cette problématique ⁴⁶.

Pour les socialistes flamands, il n'est pas question de modifier le système électorale. Un mode de scrutin uninominal à un ou deux tours les placerait dans une situation plus difficile encore qu'elle ne l'était avant 1999 mais surtout après le scrutin du 13 juin.

Dans les rangs écologistes, il y a un refus catégorique d'une évolution vers un système majoritaire. Aux yeux des dirigeants d'Ecolo et d'Agalev, une telle transformation rayerait les verts de la scène parlementaire. Pierre Jonckheer l'a affirmé de la manière la plus catégorique : « L'enjeu est-il d'effacer Ecolo ainsi que le psc de la carte électorale ? Cela serait le résultat immédiat du passage à un mode de scrutin majoritaire. (...) Pour le reste, le scrutin majoritaire dans un programme de gouvernement, c'est non. Et j'aimerais beaucoup que, là-dessus, les forces politiques se déterminent clairement et officiellement. A commencer par le ps » ⁴⁷.

Parmi les sociaux chrétiens, le rejet du mode de scrutin majoritaire a été clair pendant longtemps ⁴⁸. En 1997, le président des démocrates chrétiens flamands Marc Van Peel raillait d'ailleurs les tenants de la thèse « institutionnaliste » du rapprochement avec les citoyens : « Une réforme du mode de scrutin est-elle souhaitable voire nécessaire ? Elle ne m'apparaît ni souhaitable ni nécessaire. Aucun système électorale n'est parfait. Partout, les dirigeants politiques se rendent compte de la crise de confiance entre les citoyens et le monde politique. Or, ce monde politique a

tendance à se focaliser sur sa manière de faire de la politique. Il y a ainsi un effet de concentration d'attention sur les problèmes « politico-politiques ». (...) Ce type de questions est typique du microcosme politique et des citoyens qui sont très intéressés par la politique. Mais il s'agit d'une minorité extrêmement réduite » ⁴⁹. Toutefois, la question est aujourd'hui quelque peu en débat. L'élection du 13 juin a été un séisme pour le CVP et son passage dans l'opposition au gouvernement tant fédéral que régional flamand est un fait très difficile à avaler. Aussi certains s'interrogent sur les attraits d'un mode de scrutin majoritaire ou mixte qui pourrait rendre ce parti plus difficilement contournable à l'avenir.

Au parti social chrétien, l'opposition est radicale et l'introduction éventuelle d'un scrutin uninominal à un ou deux tours est évoquée avec effroi. Pendant la campagne électorale, les sociaux chrétiens ont proposé une modification du système électoral pour l'assemblée régionale wallonne : instaurer le « tiers commun ». En d'autres termes, parallèlement au scrutin proportionnel avec les arrondissements administratifs comme circonscriptions, faire élire un tiers des députés wallons dans une circonscription unique « pour favoriser l'émergence d'une génération politique représentant les intérêts de l'ensemble de la région » ⁵⁰.

4. Hypothèses sur l'impact d'un changement de mode de scrutin

En dépit des nombreuses difficultés d'ordre méthodologique que nous exposerons dans le cours de la démonstration, nous avons voulu examiner si les hypothèses posées – lisibilité, gouvernement homogène choisi, élimination du PSC, d'Ecolo, d'Agalev, de la Volksunie, du Vlaams Blok – se révélaient *d'emblée* correctes en transposant statistiquement les résultats des élections de 1995 et de 1999 à un mode de scrutin uninominal à un et deux tours dans la Belgique fédérale.

L'étape liminaire d'une telle démarche est la première difficulté méthodologique : il s'agit de redécouper la Belgique des cantons électoraux en cent cinquante circonscriptions uninominales. Bien évidemment, le découpage des circonscriptions est crucial. On sait, depuis le Gerrymander ⁵¹, que l'établissement de circonscriptions peut être source tout à la fois de tensions entre les acteurs et de malhonnêtetés profondes dans la traduction des résultats en voix en sièges. L'histoire de la démocratie et du suffrage universel est celle des tentatives de maximiser, pour les partis, leur potentiel électoral. Très curieusement, dans les multiples interviews, commentaires ou propositions que nous avons succinctement présentés dans la première partie de notre article, cette dimension est totalement absente. Comme si le découpage des circonscriptions était un acquis simple et préalable à l'établissement d'un nouveau mode de scrutin.

Résultats de 1995 et de 1999

	1995	1999
<i>Arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde</i>		
Agalev	1,26	4,55
SP	3,02	4,84
VB	3,71	8,67
VU	1,17	4,31
VLD	2,84	11,12
CVP	3,34	9,63
PS	18,19	9,97
Ecolo	10,12	14,13
PRL-FDF	34,75	20,7
PSC	9,31	5,9
FN	7,63	1,64
FNB		0,86
Autres	4,67	3,68
<i>Flandre sans les cantons flamands de Hal-Vilvorde</i>		
Agalev	6,99	11,28
SP	19,86	15,71
VB	12,19	15,43
VU	7,38	8,82
VLD	20,89	22,67
CVP	27,31	22,62
Autres	5,48	3,47
<i>Wallonie</i>		
PS	33,70	29,20
Ecolo	10,36	18,31
PRL-FDF	23,92	24,73
PSC	22,52	16,83
FN	5,47	4,09
FNB		0,83
Autres	4,09	6,01

Pour notre propos, nous avons été confronté à quatre difficultés.

- Il nous a fallu construire cent cinquante circonscriptions à partir d'un découpage existant afin, ensuite, de pouvoir transposer les résultats électoraux. En l'occurrence, nous avons utilisé les cantons électoraux pour élaborer notre carte des circonscriptions. Nous avons pris un double parti : conserver autant que faire se peut les frontières des cantons telles quelles et construire des circonscriptions de cantons contigus. Soulignons cependant qu'un nouveau redécoupage du législateur pourrait partir non pas des cantons mais des communes et pourrait ainsi conduire à une carte différente.

- Le cas des grandes villes est problématique dans la mesure où elles ne constituent le plus souvent qu'un seul canton ou la base d'un seul canton. Nous avons donc dû les diviser en plusieurs circonscriptions. Mais bien évidemment dans la transposition, cela entraîne une reproduction de résultats identiques dans parfois cinq ou six circonscriptions uninominales. Le cas d'Anvers est de ce point de vue emblématique.
- La volonté de ne pas couper des cantons existants nous a aussi obligé à bâtir des circonscriptions uninominales de taille différente – ce qui est très souvent le cas dans les scrutins uninominaux. L'écart n'est pas significatif et nous avons veillé à ce que la dévolution des sièges soit la même que dans les actuels arrondissements administratifs.
- Enfin, il y a la difficulté spécifique des cantons de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Partir des cantons existants entraîne quasi inmanquablement que l'on fait un sort, dans un scrutin uninominal, aux partis flamands de la région bruxelloise dès lors que l'on peut distinguer aires géographiques bruxelloise et du Brabant flamand.

Que recouvre donc ce découpage ?

*Tableau des 150 circonscriptions uninominales
(électeurs inscrits : situation de 1995)*

Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 1	42 431	Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 1	48 067	Landen-Tirlemont	46 907
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 2	42 431	Bassenge-Grâce-Hollogne-Saint-Nicolas 2	48 067	Hasselt-Tongres-Bilzen-Riest-Fourons 1	47 576
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 3	42 431	Fléron-Aywaille 1	43 056	Hasselt-Tongres-Bilzen-Riest-Fourons 2	47 576
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 4	42 431	Fléron-Aywaille 2	43 056	Hasselt-Tongres-Bilzen-Riest-Fourons 3	47 576
Bruxelles-Schaerbeek-Uccle 5	42 431	Seraing	45 099	Beringen-Peer 1	53 307
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 1	41 978	Huy-Ferrières-Nandrin	59 687	Beringen-Peer 2	53 307
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 2	41 978	Héron-Verlaine-Waremme	60 607	Genk	50 034
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 3	41 978	Verviers	39 035	Kerd-De-Stad-Saint-Trond-Borgloon 1	48 925
Anderlecht-Molenbeek-Saint-Gilles 4	41 978	Aubel-Eupen-Limbourg	50 723	Kerd-De-Stad-Saint-Trond-Borgloon 2	48 925
Ixelles 1	37 619	Dison-Herve-Spa	45 912	Maasmechelen-Maaseik-Bree 1	48 606
Ixelles 2	37 619	Malmédy-Saint-Vith-Stavelot	43 986	Maasmechelen-Maaseik-Bree 2	48 606
Saint-Josse 1	41 258	Arlon-Messancy-Virton-Florenville	58 129	Neerpelt	47 161
Saint-Josse 2	41 258	Marche-Durbuy-Erezée-La Roche-Nassogne-Houffalize-Vielsam-Saint-Hubert-Wellin	59 018	Gand-Nevele 1	48 122
Asse-Hal-Lennik 1	36 220	Bastogne-Fauvillers-Saint-Ode-Neufchâteau-Bouillon-Paliseul-Etalle	54 787	Gand-Nevele 2	48 122

Asse-Hal-Lennik 2	36 220	Namur-Eghezée 1	49 820	Gand-Nevele 3	48 122
Asse-Hal-Lennik 3	36 220	Namur-Eghezée 2	49 820	Gand-Nevele 4	48 122
Asse-Hal-Lennik 4	36 220	Andenne-Ciney-Rochefort	52 796	Deinze-Nazareth-Oosterzele 1	47 983
Asse-Hal-Lennik 5	36 220	Fosses-La-Ville-Philippeville-Couvain-Walcourt	63 338	Deinze-Nazareth-Oosterzele 2	47 983
Asse-Hal-Lennik 6	36 220	Gembloux	50 595	Zomergen-Evergem	43 005
Meise-Vilvorde-Zaventem 1	62 204	Dinant-Beauraing-Gedinne-Florennes	49 432	Destelbergen-Lochristi-Assenede	56 614
Meise-Vilvorde-Zaventem 2	62 204	Anvers 1	48 635	Waarschoot-Eeklo-Kaprijke	48 062
Meise-Vilvorde-Zaventem 3	62 204	Anvers 2	48 635	Dendermonde-Wetteren 1	46 646
Nivelles 1	44 523	Anvers 3	48 635	Dendermonde-Wetteren 2	46 646
Nivelles 2	44 523	Anvers 4	48 635	Hamme-Tamise	54 450
Genappe-Jodoigne-Perwez	58 923	Anvers 5	48 635	Zele-Lokeren	51 098
Wavre 1	42 556	Anvers 6	48 635	Sint-Niklaas	51 885
Wavre 2	42 556	Anvers 7	48 635	Benveren-Sint-Gillis-Waes	58 365
Mons (4/5)-Soignies-Le Rœulx 1	45 539	Boom	41 571	Audenarde-Renaix	53 564
Mons (4/5)-Soignies-Le Rœulx 2	45 539	Brecht-Kapellen-Zandhoven 1	51 410	Kruishoutem-Horebeke-Zottegem	54 145
Boussu	43 860	Brecht-Kapellen-Zandhoven 2	51 410	Alost 1	44 425
Dour-Frameries	53 409	Brecht-Kapellen-Zandhoven 3	51 410	Alost 2	44 425
Lens-Enghien-Lessines-Mons (1/5)	46 681	Brecht-Kapellen-Zandhoven 4	51 410	Grammont-Herzele-Ninove 1	49 019
La Louvière	44 033	Kontich 1	45 153	Grammont-Herzele-Ninove 2	49 019
Tournai	50 019	Kontich 2	45 153	Bruges-Torhout 1	52 049
Antoing-Celles-Leuze-Estaimpuis-Chièvres-Flobecq-Frasnes	62 719	Malines-Lierre 1	52 672	Bruges-Torhout 2	52 049
Perwez-Ath-Belœil	47 394	Malines-Lierre 2	52 672	Bruges-Torhout 3	52 049
Mouscron-Comines-Warneton	46 539	Duffel-Heist-op-den-Berg 1	46 895	Bruges-Torhout 4	52 049
Charleroi-Thuin 1	39 246	Duffel-Heist-op-den-Berg 2	46 895	Furnes-Messines-Poperinge-Vleteren	58 875
Charleroi-Thuin 2	39 246	Puurs	32 625	Nieuport-Dixmude	44 193
Charleroi-Thuin 3	39 246	Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 1	54 422	Ypres-Zonebeke-Wervik	54 537
Charleroi-Thuin 4	39 246	Turnhout-Arendonk-Hoogstraten 2	54 422	Ostende-Gistel 1	55 344
Châtelet	57 545	Herentals-Mol-Westerloo 1	61 463	Ostende-Gistel 2	55 344
Fontaine-L'Evêque	45 117	Herentals-Mol-Westerloo 2	61 463	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 1	41 964
Seneffe	38 386	Herentals-Mol-Westerloo 3	61 463	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 2	41 964
Binche	40 141	Louvain-Haacht 1	45 844	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 3	41 964
Beaumont-Chimay-Merbes-Le-Château	35 681	Louvain-Haacht 2	45 844	Roulers-Izegem-Meulebeke-Oostrozebeke-Harelbeke 4	41 964
Liège-Visé-Herstal 1	40 527	Louvain-Haacht 3	45 844	Lichtervelde-Hoogledetielt-Ruiselde	62 663
Liège-Visé-Herstal 2	40 527	Louvain-Haacht 4	45 844	Courtrai-Avelgem 1	54 405
Liège-Visé-Herstal 3	40 527	Aarschot-Glabbeek	50 245	Courtrai-Avelgem 2	54 405
Liège-Visé-Herstal 4	40 527	Diest-Zoutleeuw	60 474	Menin	47 600

A. Un mode de scrutin uninominal à un tour

Dans l'éventualité où nous aurions affaire à un mode de scrutin uninominal à un tour, mode de scrutin identique à la Grande-Bretagne, qu'observerions-nous en transposant les résultats de 1995 et ceux de 1999 ?

Simulation sur la base du résultat de 1995

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC
Premier tour	11	7	9	62	34	20	7
Deuxième tour	27	0	49	13	18	23	20
Nombre de participations au deuxième tour	38	7	58	75	52	43	27

Simulation sur la base du résultat de 1999

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo
Premier tour	2	11	45	31	31	26	4	0
Deuxième tour	10	1	36	42	13	25	3	20
Nombre de participations au deuxième tour	12	12	81	73	44	51	7	20

En aucune circonstance, une famille politique ne remporte une majorité de sièges. En tout état de cause donc, un gouvernement de coalition s'imposerait. Dans les conditions de 1995, il imposerait automatiquement la présence du CVP et du parti socialiste – les deux partis axes du gouvernement de la législature entre 1995 et 1999. Dans les conditions de 1999, le PS serait une fois encore incontournable tandis que le VLD le serait du côté flamand – PS et VLD sont aussi les deux formations centrales de l'actuel gouvernement.

Dans chaque communauté linguistique, les majorités sont différentes. En 1995, le CVP est largement dominant. Dans les conditions de 1999, le VLD a un siège de majorité. Ainsi, ceux qui présentaient le CVP au pouvoir *ad vitam æternam* dans l'hypothèse d'avènement d'un mode de scrutin uninominal à un tour pourraient-ils s'interroger à ce sujet. Parmi les élus francophones, en dépit du fait que les scrutins de 1995 et de 1999 ont été les plus mauvais de son histoire d'après-guerre, le parti socialiste décroche chaque fois une majorité en sièges, mais elle tient à une unité dans les conditions du scrutin de 1999.

Les petits ou moyens partis généralistes ont beaucoup de difficultés à accéder à des sièges. Tant dans les conditions de 1995 que dans celles de 1999, Ecolo, Agalev et la Volksunie ne parviennent en aucune circonstance à être le premier dans une circonscription. Il est donc vraisemblable qu'il s'agit là des formations qui seraient les plus handicapées si un mode de scrutin uninominal à un tour était choisi. Comment expliquer que le PSC et le Vlaams Blok ne soient pas dans le même cas de figure, surtout en 1995 pour le Vlaams Blok et en 1999 pour le PSC ? Tout simplement parce qu'une dimension importante dans un mode de scrutin uninominal est la répartition

géographique des suffrages – autre angle mort des nombreux propos soulignés dans la première partie de cette contribution. Le Vlaams Blok est le premier parti d'Anvers tandis que le parti social chrétien, en dépit de sa très mauvaise performance de 1999, conserve certains bastions dans le Hainaut occidental, dans le Luxembourg et dans les cantons de l'Est.

Un gouvernement majoritaire en sièges pourrait en réalité être extrêmement minoritaire en voix dans le pays. Si l'on prend le cas de figure d'un gouvernement CVP-PS en 1995, cet exécutif aurait bénéficié du soutien de 29,04 % de l'électorat belge. Si l'on avait établi un gouvernement VLD-PS au terme du scrutin du 13 juin, celui-ci aurait joui de l'appui de 24,46 % de l'électorat en Belgique.

Un travail de transposition des résultats de 1995 à un mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour avait été fait au début de l'année 1998⁵². Compte tenu d'un découpage différent des circonscriptions, il est intéressant de comparer les deux séries. On note qu'il existe quelques dissemblances mais que toutes les grandes tendances que nous avons mises en évidence sont confirmées.

Simulation comparée sur la base du résultat de 1995

	SP	VB	VLD	CVP	PS	PRL-FDF	PSC
Découpage Lentzen/Gassner	8	9	16	59	30	20	8
Découpage Delwit	11	7	9	62	34	20	7

B. Un mode de scrutin uninominal à deux tours

Pour tester les résultats en cas de scrutin uninominal à deux tours, nous avons pris le parti de ne prendre en compte que les deux formations arrivées en tête au premier tour. Ce choix est différent de la situation française où tout parti qui a recueilli 12,5 % des électeurs inscrits peut se présenter au deuxième tour. Sur la base du scrutin de 1995, cela offrirait sept confrontations possibles.

Assez logiquement, les duels les plus fréquents mettent aux prises les deux premiers partis dans chaque communauté. En Flandre, le cas de figure le plus habituel est un duel entre les démocrates chrétiens du CVP et les libéraux du VLD. En Communauté française, l'opposition la plus régulière met aux prises le parti socialiste et les libéraux de la fédération PRL-FDF. On observe toutefois que les troisièmes partis de chaque Communauté ne sont pas exclus du débat, loin s'en faut. Ainsi, le PSC prend part au deuxième tour dans vingt-sept cas tandis que le parti socialiste flamand – le SP – est pour sa part présent en trente-huit circonstances.

Duels possibles et leur nombre : situation de 1995

CVP/VLD	PRL-FDF/PS	PRL-FDF/PSC	PS/PSC	Vlaams Blok/SP	CVP/SP	SP/VLD
51	34	8	19	7	24	7

La situation au terme de l'élection du 13 juin 1999 modifie quelque peu la physionomie du deuxième tour. En effet, les premiers partis de chaque Communauté ont reculé sans que l'on observe une poussée significative de la part des deuxièmes

(+ 1 % pour le VLD et moins 0,2 % pour la fédération PRL-FDF). Dans chaque communauté, un parti traditionnel a enregistré un recul sévère :

- les socialistes en Flandre, qui perdent leur statut de troisième parti au profit de l'extrême droite du Vlaams Blok ;
- les sociaux chrétiens en Communauté française qui, eux aussi, sont dépouillés de leur troisième place au profit des écologistes d'Ecolo.

Aussi, le scrutin de 1999 dégagerait douze types de duels au deuxième tour. Les plus importants en nombre sont une fois encore ceux qui opposent les deux premiers partis de chaque communauté. Il y a de la sorte soixante-six duels entre le VLD et le CVP et trente-cinq confrontations entre la fédération PRL-FDF et le parti socialiste en Communauté française. Le rude reflux des sociaux chrétiens francophones et des socialistes flamands a bien évidemment un impact sur leur présence au deuxième tour. Les socialistes flamands ne sont plus présents que dans douze cas contre trente-huit sur la base des résultats de 1995. Les sociaux chrétiens francophones ne sont partie prenante que dans sept duels pour vingt-sept dans la configuration de 1995. Inversement, la progression du Vlaams Blok le conduit à être présent dans douze cas (sept en 1995) et celle d'Ecolo lui permet d'être partie prenante dans vingt duels.

Duels possibles et leur nombre : situation de 1999

CVP/ VLD	PRL- FDF/PS	PRL- FDF/PSC	PS/ PSC	Vlaams Blok/SP	CVP/ SP	SP/ VLD	PRL- FDF/Ecolo	Ecolo/ PSC	PS/ Ecolo	Vlaams Blok/VLD	CVP/ Vlaams Blok
66	35	5	1	1	5	6	11	1	8	9	2

1. Des reports de voix complexes

La question principale qui se pose pour le deuxième tour est celle des reports des voix. Etant donné qu'il n'y a jamais eu d'élection à plus d'un tour en Belgique depuis l'instauration du suffrage universel, cette problématique est une énigme. Personne n'est à même de savoir comment se comporteraient *les électors* en cas de scrutin à deux tours.

Pour les besoins de notre travail, il fallait néanmoins tenter l'exercice. Nous l'avons fait en nous fondant sur les enseignements de la sociologie électorale belge et de l'histoire politique du pays. En effet, des clés de report relativement simples sont difficilement pensables pour la Belgique. Contrairement à la France, où le clivage gauche-droite structure dans une large mesure le paysage politique et le comportement électoral, il y a en Belgique plusieurs lignes de fracture qui traversent la société belge et toutes sont susceptibles d'intervenir dans le choix des électeurs.

Il y a bien sûr le clivage gauche-droite qui intervient mais s'y superpose immédiatement le clivage philosophique. La frontière entre mondes laïque et catholique, sans être complètement étanche, reste néanmoins toujours importante. Enfin, le clivage linguistique joue aussi un rôle. En effet, partis flamands et partis francophones sont en confrontation au premier tour dans les vingt-deux circonscriptions de l'arrondissement de Bruxelles-Hal-Vilvorde. Par ailleurs, au deuxième tour, des électeurs francophones auraient à se prononcer sur des duels

Cette proposition de clé, tenant compte des réserves que nous avons déjà émises, pose un autre problème : elle est supposée être identique partout. En d'autres termes, elle s'appliquerait de façon géographiquement homogène. Or, nous savons qu'en la matière, l'homogénéisation est loin d'être assurée. En raison par exemple de la nature composite des électorats. En raison aussi du poids ou de l'influence de certaines notabilités.

Quel résultat obtient-on à l'issue de cette opération ?

Résultats en sièges au deuxième tour : situation de 1995

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Vlaams Blok
Bruxelles Hal-Vilvorde	9				13		
Wallonie				33	5	10	
Flandre	65	12	3				0
Total	74	12	3	33	18	10	0

Sur la base du scrutin de 1995, le deuxième tour amplifierait les éléments que nous avons relevés pour le premier tour : les démocrates chrétiens flamands recueilleraient soixante-quatorze sièges sur quatre-vingt-neuf. Dans le même temps, les socialistes francophones décrocheraient trente-trois des soixante et un sièges pourvus en Communauté française. Parti socialiste et CVP seraient incontournables pour la confection de l'exécutif fédéral.

Qu'en est-il sur la base des résultats de 1999 ?

Résultats en sièges au deuxième tour : situation de 1999

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	VB
Bruxelles-Hal-Vilvorde	8			4	10			
Wallonie				35	6	6		
Flandre	56	6	19					
Total	64	6	19	39	16	6	0	0

Somme toute, la configuration est peu différente. Le CVP reste très majoritaire dans son espace. Il n'est qu'à peine écorné. Le parti socialiste, compte tenu du léger glissement à gauche observé en Communauté française lors des élections du 13 juin 1999, en bénéficie au deuxième tour.

Une fois encore, la présence du CVP et du PS se révélerait inévitable dans le gouvernement fédéral. Autrement dit, dans ce cas de figure, le mode de scrutin proportionnel a permis une forme d'alternance – les sociaux chrétiens francophones et flamands dans l'opposition – que n'aurait pas permis le mode de scrutin uninominal à deux tours.

Au-delà de ces observations, il faut noter la position relativement fragile du VLD qui aurait des difficultés à rassembler au deuxième tour et donc le plus grand mal à capter un grand nombre de sièges. Même dans la situation de 1999, il se trouverait loin du CVP en termes de sièges. Cette observation est encore plus forte pour le Vlaams

Blok qui, à l'instar du Front national français, aurait sans doute toutes les peines du monde à rassembler la moitié d'un électorat dans une circonscription.

Partant dans d'une situation de deuxième le plus souvent assez éloignée du parti en tête de la circonscription, Ecolo ne parviendrait à gagner aucun de ses vingt duels dans cette clé de report.

Enfin, contrairement à ce que beaucoup imaginent, dans aucune des deux transpositions, le parti social chrétien ne serait éliminé de l'assemblée parlementaire. Alors même que le résultat de 1999 a été le plus mauvais pour les sociaux chrétiens depuis l'instauration du suffrage universel, il récolterait encore six sièges.

Plusieurs éléments de prudence et de nuance s'imposent toutefois. Outre les réserves méthodologiques que nous avons déjà soulignées, il est intéressant de pointer les écarts dans les compétitions au deuxième tour suivant les configurations, ce que nous appelons l'« intensité » des duels. Nous avons envisagé trois cas de figure :

- un avantage ténu du premier sur le deuxième : entre 50 et 52 % ;
- une marge de manœuvre moyenne de la première formation sur la seconde : entre 52,01 % et 55 % ;
- un avantage « confortable » du parti vainqueur sur le plus vaincu : plus de 55 %.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	13	41	96

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	40	50	60

La clé « neutre » de reports offre, dans le cas de 1995, l'image d'une situation où un léger mouvement de l'opinion n'est, *a priori*, pas à même de modifier la teneur du résultat à la Chambre. Il n'y a en effet que treize circonscriptions concernées par un écart minime, pour quatre-vingt-seize se situant dans le segment « confortable ».

La perspective est plus nuancée par rapport à la situation de 1999 dans la mesure où l'on observe – logiquement compte tenu des résultats – un glissement des segments les moins intenses vers les segments les plus intenses. Il y a désormais quarante circonscriptions où le duel est très serré.

Partant de ce nombre de cas où les écarts sont faibles, il est intéressant d'appréhender des clés de reports qui s'inscriraient soit dans un mouvement de centre-droit, soit dans un mouvement de centre-gauche. Pour examiner ce scénario, nous avons établi le continuum de la gauche à la droite pour les partis présents au deuxième tour de la manière suivante :

- pour la Communauté française, de la gauche à la droite : ps, Ecolo, psc, Fédération PRL-FDF ;
- pour la Communauté flamande : SP, CVP, VLD, Vlaams Blok.

2. Un mouvement de centre-droit

L'hypothèse d'un mouvement de centre-droit de l'opinion est calculée à partir d'une déduction de 10 % de chaque report pour le parti le plus à gauche dans le duel et donc, inversement, d'une augmentation de 10 % de chaque report pour le parti le plus à droite dans le duel.

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-droit sur la base des résultats de 1995

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde	6		3		13		
Wallonie				23	11	14	
Flandre	50	9	21				
Total	56	9	24	23	24	14	0

Sur la base de la transposition des résultats de 1995, on peut observer que la majorité du CVP en Flandre serait moins nette tout en restant significative. En d'autres termes, les démocrates chrétiens flamands demeureraient incontournables. Au sud du pays, dans une situation de report des voix favorable au centre-droit, le PS perdrait sa majorité absolue sans pour autant la céder à une autre formation. Il deviendrait deuxième cédant sa place à la fédération PRL-FDF. Aucun des trois partis francophones en compétition ne recueille seul une majorité des sièges francophones : une coalition serait donc nécessaire pour dégager une majorité dans le collège francophone.

En transposant les résultats de 1999 au même cas de figure, le VLD serait cette fois le vainqueur de ce mouvement de centre-droit puisqu'il décrocherait cinquante-quatre des quatre-vingt-neuf sièges détenus par des partis flamands. Au sud du pays, par rapport à ce que nous avons mis en évidence pour la clé « neutre » de report des voix, la fédération PRL-FDF remporterait une courte majorité en sièges : trente-deux sièges sur soixante et un en lice.

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-droit sur la base des résultats de 1999

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde			8		14			
Wallonie				18	18	4	7	
Flandre	32	3	46					
Total	32	3	54	18	32	4	7	0

Le cas de figure de 1999 avec une clé de report favorable à la droite serait la seule situation où une famille politique emporterait une majorité absolue en sièges tout à la fois au nord et au sud du pays. En effet, la famille libérale (avec les apparentés du FDF) aurait une majorité confortable de 86 sièges sur 150. En d'autres termes, avec 24,44 % de l'électorat, les libéraux détiendraient 57,3 % des sièges.

En ce qui concerne l'intensité des duels, la transposition des résultats de 1995 offrirait une situation où un tiers des confrontations seraient très serrées pour un peu moins de la moitié confortable.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	48	31	71

Se fondant sur la situation des 1999, nous observons un double mouvement vers le segment intermédiaire : un peu moins de confrontations serrées et confortables et beaucoup plus de cas intermédiaires.

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	plus de 55 %
Nombre	34	59	57

3. *Un mouvement de centre-gauche*

L'hypothèse d'un mouvement de centre-gauche de l'électorat est établie à partir d'une déduction de 10 % de chaque report pour le parti le plus à droite dans le duel et, inversement, d'une augmentation de 10 % de chaque report pour le parti le plus à gauche le tout calculé à partir de la clé « neutre ».

En nous fondant sur cette clé de répartition favorable aux partis du centre-gauche, quels seraient les résultats au deuxième tour ?

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-gauche sur la base des résultats de 1995

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde	9			4	9		
Wallonie				37	2	9	
Flandre	57	23					
Total	66	23		41	11	9	0

Transposant les résultats de 1995, nous constatons que logiquement, la famille socialiste profite le plus de cette situation. Le ps décrocherait une majorité absolue imposante avec quarante et un sièges sur soixante et un dans l'espace politique francophone. Pour leur part, les socialistes flamands « sauveraient la mise » en emportant vingt-trois des quatre-vingt-neuf sièges en jeu.

Inversement, les libéraux seraient les grands perdants de l'opération dès lors que la fédération PRL-FDF ne s'en sortirait que dans la région bruxelloise et que le VLD se verrait littéralement laminé, ce qui confirme la fragilité de sa position au deuxième

tour en prenant comme point de référence les résultats de 1995. Pour la confection de l'exécutif, deux partis seraient à nouveau incontournables : le CVP et le PS.

Qu'en est-il par rapport aux scores de 1999 ?

Résultat au second tour avec une clé de report favorable aux partis de centre-gauche sur la base des résultats de 1999

	CVP	SP	VLD	PS	PRL-FDF	PSC	Ecolo	Vlaams Blok
Bruxelles-Hal-Vilvorde	9			4	4		5	
Wallonie				36	6	6		
Flandre	61	10	9					
Total	70	10	9	40	10	6	5	0

Les observations ne sont fondamentalement pas différentes mais elles sont quelque peu atténuées. Le parti socialiste conserverait une large majorité absolue avec quarante sièges. Et, compte tenu des cinq sièges emportés par Ecolo, il y aurait une majorité potentielle de centre-gauche de quarante-cinq sièges.

En Flandre, même dans cette configuration favorable au centre-gauche, le SP ne décrocherait péniblement qu'une dizaine de sièges pour soixante-dix aux démocrates chrétiens flamands. La représentation éventuelle du VLD – neuf sièges – témoigne des risques qu'encourt ce parti dans ce cas de figure. Elle atteste aussi qu'il est bien le parti le plus concerné par un petit mouvement de l'opinion.

Dans la situation de 1995, CVP et PS devaient nécessairement être au gouvernement. Il en va de même dans le scénario de 1999.

De manière plus globale, il convient d'observer la dynamique politique différente au nord et au sud du pays. En 1999 plus encore qu'en 1995, les majorités sociologiques et politiques au nord et au sud du pays diffèrent. En Flandre, il y a eu un déplacement de voix et de sièges vers les formations de centre-droit. En Communauté française, il y a eu un déplacement en suffrages et en mandats vers les formations de centre-gauche. Dans nos représentations, cela se vérifie pour le scrutin uninominal tant à un tour qu'à deux tours. Plus concrètement, cela signifie que l'idée que l'électeur pourrait « choisir » son gouvernement avec l'instauration d'un mode de scrutin uninominal ou même mixte tient difficilement la route.

En termes d'intensité de duels, nous sommes dans la configuration où l'intensité est la plus faible. Sur la base du scrutin de 1995 et de 1999, environ 75 % des duels se situeraient dans le segment « confortable » pour 10 % seulement de confrontations très serrées.

Intensité des duels : situation de 1995

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	15	22	113

Intensité des duels : situation de 1999

	Entre 50 % et 52 %	Entre 52,01 % et 55 %	Plus de 55 %
Nombre	17	15	118

5. Conclusions

Dans une réflexion sur le rapport entre le mode de scrutin, des résultats électoraux et des effets attendus d'une contrainte institutionnelle, il convient d'abord de souligner la prégnance des structures politiques et culturelles d'un pays. Une même contrainte juridico-institutionnelle n'a pas les mêmes conséquences dans des contextes nationaux différents. C'est vrai aussi pour le mode de scrutin. Le système uninominal à un tour qui façonnerait le bipartisme selon les tenants d'une approche institutionnaliste conduit en vérité à des situations très différentes en Grande-Bretagne, au Canada et en Inde. En d'autres termes, un mode de scrutin donné n'engendre pas des résultats mécaniques. Très souvent au demeurant, le mode de scrutin d'un pays est autant sinon plus le reflet d'une société qu'il ne la modèle. Dans cette optique, on peut comprendre que des systèmes électoraux proportionnels ou à dominante proportionnelle n'empêchent nullement la vie politique d'être largement articulée autour d'un clivage dominant et d'une alternance entre deux partis ou deux pôles dans certains pays : Allemagne, Espagne, Portugal, Grèce, Suède, ... Inversement, des modes de scrutins dits majoritaires peuvent conduire à des formes de gouvernabilité particulièrement précaires : Italie depuis 1994, Inde, ... Souligner cette dimension n'est pas nier l'existence d'un impact de nature institutionnelle mais c'est le nuancer et surtout le contextualiser. D'autant que d'autres règles peuvent avoir des effets divergents ou convergents. Songeons par exemple à la palette très large qui existe en matière de lois de financement public des partis.

Partant de ce constat préalable et fondamental, il est donc, rappelons-le, impossible de prédire quels pourraient être les effets d'un changement du mode de scrutin en Belgique, pays traversé par plusieurs clivages.

Aussi, le travail que nous avons conduit dans cette contribution ne prouve rien. Cela pour plusieurs raisons.

Premièrement, nous avons réalisé un exercice de transposition des résultats de 1995 et de 1999 à une situation virtuelle de scrutin uninominal à un ou deux tours. Ce travail suppose donc un comportement à l'identique des partis et des électeurs quel que soit le système électoral. Or, ce présupposé a très peu de chances d'être vérifié. Il est établi en sociologie électorale qu'une frange de l'électorat se comporte différemment selon le type de scrutin : l'importance qu'on lui accorde, ses règles, son objet... En Belgique comme dans les quatorze autres Etats membres de l'Union européenne, les résultats des élections nationales sont différents de ceux des élections européennes mais aussi de ceux des élections communales ; que ce soit en termes de participation politique ou de résultats électoraux. Quels seraient l'ampleur des mouvements électoraux et leur contenu est impossible à connaître.

Il est d'ailleurs possible sinon probable que certains partis modifieraient leur comportement dans l'hypothèse où le mode de scrutin serait changé. Imagine-t-on

vraiment, par exemple, qu'Agalev ou la Volksunie réagiraient sans coup férir à la perspective d'une disparition pure et simple de l'assemblée parlementaire ?

Deuxièmement, nous avons suffisamment souligné les énormes difficultés d'ordre méthodologique de cette entreprise pour ne pas appréhender avec la plus grande circonspection les résultats qui en sortent. Des découpages électoraux aux clés de report, chaque étape a été une embûche.

Troisièmement, il importe aussi de rappeler qu'un mode de scrutin n'est intégré pleinement par les électeurs et les acteurs politiques que dans le temps. Cette dimension temporelle est souvent cruciale. Or, cet élément n'est, par définition, pas mesurable.

Que retenir alors de l'entreprise ? Dans le cadre d'une question qui est à l'agenda des élites politiques depuis une législature, les transpositions que nous avons effectuées, pour un mode de scrutin uninominal à un ou à deux tours, démentent l'idée largement répandue et développée qu'une évolution vers un mode de scrutin majoritaire serait de nature à dégager des gouvernements homogènes. A une exception près, qui est la situation la plus fragile dans les clés de report au deuxième tour, un gouvernement homogène ne pourrait voir le jour dans le cadre d'un mode de scrutin uninominal à un ou deux tours. Compte tenu de l'état de la société et du rapport de forces politiques différencié au nord et au sud, cette constatation n'est pas une surprise. Il est cependant nécessaire de la rappeler dès lors que les arguments en faveur d'une transformation du système électoral insistent sur la lisibilité accrue supposée d'un mode de scrutin majoritaire et sur le choix du gouvernement par l'électeur qui en résulterait. L'objet n'est pas de délégitimer définitivement ces arguments puisqu'aussi bien on pourrait avoir une dynamique bipolaire plutôt que bipartite mais, à tout le moins, le caractère d'« évidence » qu'ils recèlent n'a pas lieu d'être ; particulièrement si l'on observe le rapport des forces politiques très distinct en Flandre, en région bruxelloise et en Wallonie.

Notes

¹ Sur le contexte, voir Pascal DELWIT, « L'appel de Leo Collard et ses suites (1969-1976). L'accueil mitigé des socialistes », in Marie-Thérèse COENEN, Serge GOVAERT (éd.), *Le Rassemblement des progressistes. 1944-1976*, De Boeck Université, 1999, pp. 85-127. Voir aussi G. VIDICK, « Le système électoral belge : démocratie ou oligarchie ? », *Res Publica*, vol. IX, 1967, n° 3.

² Wilfried DEWACHTER, « De Modernisatie van de Besluitvormingstructuren in België », in Bertrand DE CLERCQ, Wilfried DEWACHTER, Rudolf MAES, *Politieke instrumenten ter bestrijding van crises*, Universiteit Pers Leuven, 1983.

³ Pascal DELWIT, « Elections et gouvernements nationaux et régionaux en Belgique depuis 1945 », in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les partis politiques en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997 (2^e édition).

⁴ Jean BLONDEL, « Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies », *Canadian Journal of Political Science*, 1, n° 2, 1968, p. 186.

⁵ Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, « Partis et systèmes de partis en Belgique. 1830-1898 », in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (éd.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Presses universitaires de France, 1999.

⁶ Voir par exemple Kris DESCHOUWER, *Organiseren of bewegen ? De organisatiestructuren van de Belgische partijen na 1960*, VUBpress, 1993.

⁷ Plus encore depuis le 13 juin 1999.

⁸ *Annales parlementaires de la Chambre*, 14 juillet 1999.

⁹ *Le Soir*, 15 décembre 1999.

¹⁰ *Le Soir*, 13 mars 1997.

¹¹ *Le Soir*, 7 octobre 1997.

¹² Marjorie GASSNER, Christophe MAGDALIJS, « Propositions de réforme du système électoral », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1604, 1998, p. 32.

¹³ *La Libre Belgique*, 10 janvier 2000.

¹⁴ *Le Soir*, 16 novembre 1998.

¹⁵ *La Libre Belgique*, 23 avril 1999.

¹⁶ Marjorie GASSNER, Christophe MAGDALIJS, *op. cit.*, p. 33.

¹⁷ « Pour que la désignation des mandataires politiques reflète plus fidèlement les préférences des électeurs, le nouveau PSC propose :

— de supprimer l'effet dévolutif de la case de tête ;

— de supprimer la distinction entre candidats effectifs et suppléants pour l'ensemble des élections, l'ordre des candidats sur les listes serait déterminé par leur nombre de voix de préférence ».

PSC, *5 manières de mieux vivre. Programme du nouveau PSC*, juin 1999, p. 43.

¹⁸ Par exemple l'historien Paul Wynants des Facultés universitaires Notre-Dame de la paix à Namur (*Le Soir*, 7 octobre 1997) ou le politologue de la Katholieke Universiteit te Leuven, Wilfried Dewachter.

¹⁹ *La Libre Belgique*, 14 février 1997.

²⁰ *La Libre Belgique*, 23 avril 1999.

²¹ *Le Soir*, 27 décembre 1999.

²² *Le Soir*, 25 octobre 1994.

²³ L'article 62 stipule : « La constitution des collèges électoraux est réglée par la loi. Les élections se font par le système de représentation proportionnelle que la loi détermine. Le vote est obligatoire et secret. Il a lieu à la commune, sauf les exceptions à déterminer par la loi ».

²⁴ *Le Soir*, 5-6 novembre 1994.

²⁵ Herman DE CROO, Louis MICHEL, « L'Etat et la liberté : introduction à l'histoire du libéralisme en Belgique », in *Les libéraux de 1846 à 1996*, Bruxelles, Centre Paul Hymans, 1996, p. 14.

²⁶ *La Dernière Heure*, 19 avril 1999.

²⁷ Voir les sondages trimestriels du quotidien *La Libre Belgique*.

²⁸ *La Libre Belgique*, 6 mars 1998.

²⁹ *Le Matin*, 2 décembre 1999.

³⁰ *Unir pour réussir. Le changement PRL-FDF-MCC. Le programme de la fédération PRL-FDF-MCC*, 1999, p. 125.

³¹ « Les clivages politiques qui se basaient sur des différences de nature horizontale sont en train de disparaître. (...) Par horizontal, j'entends les clivages classiques de nature idéologique : libéralisme versus socialisme, économie de marché versus économie de planification ou encore nationalisation versus privatisation, etc. Ces clivages sont anciens et disparaissent ou sont en voie de s'effacer ». Guy VERHOFSTADT, in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les présidents de partis répondent... Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Labor, 1998, p. 69.

³² *Ibid.*, p. 69.

³³ *La Libre Belgique*, 18 janvier 2000.

³⁴ *Le Vif-L'Express*, n° 2503, 25 juin-1^{er} juillet 1999.

³⁵ *Le Soir*, 25 août 1999.

³⁶ Jean BEAUFAYS, « Une réforme du scrutin pour une nouvelle culture politique ? », *Réflexions*, n° 21, janvier 1998, p. 5.

³⁷ Au terme du scrutin de 1996, seize formations étaient représentées à l'Assemblée italienne : l'Alliance nationale, le Centre chrétien démocrate, les Chrétiens démocrates unis, les verts, Forza Italia, la Ligue d'action méridionale, la Ligue du nord, la liste Dini-Renouveau italien, le parti démocratique de la gauche, le parti sarde d'action, le parti populaire du sud Tyrol, le parti populaire italien, le parti républicain italien, l'Union démocratique, la liste Prodi et Refondation communiste. Depuis, le paysage politique italien s'est encore modifié et émietté.

³⁸ *Le Soir*, 17 janvier 1997.

³⁹ *Le Soir*, 15 décembre 1997.

⁴⁰ *Le Matin*, 27 avril 1998.

⁴¹ Philippe BUSQUIN, *Aujourd'hui le futur*, Quorum, 1997, p. 58.

⁴² *Ibid.*, p. 62.

⁴³ Voir la contribution de Bernard BLÉRO dans ce volume.

⁴⁴ *Le Matin*, 27 mars 1999.

⁴⁵ *Le Matin*, 15 avril 1999.

⁴⁶ Parti socialiste, *Un contrat pour le xx^e siècle*, 24 avril 1999.

⁴⁷ *Le Matin*, 15 avril 1999.

⁴⁸ Voir le chapitre « Efficiente politieke cultuur » du programme du CVP pour les élections législatives du 13 juin 1999 : CVP, *Kansen voor Kwaliteit. Op alle vlakken*, 1999.

⁴⁹ Marc VAN PEEL, in Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE (éd.), *Les présidents de partis répondent... Vers une recomposition du paysage politique en Belgique*, Labor, 1998, pp. 48-49.

⁵⁰ PSC, *5 manières... op. cit.*, p. 43.

⁵¹ Du nom du gouverneur Gerry du Massachusetts, expert en découpage en forme de « salamandre » qui avait, en 1812, débouché dans une élection sénatoriale à une situation où ses amis politiques avaient recueilli 29 sièges avec 50 164 suffrages pour 11 à leurs adversaires qui avaient, eux, récolté 51 766 suffrages. Dominique CHAGNOLLAUD, *Introduction à la politique*, Seuil, 1996, p. 32.

⁵² Evelyne LENTZEN, Marjorie GASSNER, « Conversion du proportionnel en majoritaire. Il n'y a pas de modèle idéal », *Réflexions*, n° 21, janvier 1998, p. 7.