

Réception et usages de travaux de Duverger par les ingénieurs institutionnels.
L'exemple des pays d'Europe centrale après la chute du mur de Berlin

•
Miroslav NOVAK

Professeur ordinaire de science politique à l'Université Charles de Prague
Recteur de la haute école CEVRO Institut (School of Political Studies) à Prague (2006-2009)

Dans cette communication, je vais d'abord exposer quels sont les points fondamentaux sur lesquels Duverger met l'accent, souligner leur caractère pertinent et pionnier, ainsi que leur actualité et résumer ensuite leur impact dans les pays de l'Europe centrale et en particulier en ex-Tchécoslovaquie.

1) Maurice Duverger avait raison de souligner au moins dès 1951 que ce n'est pas le droit constitutionnel classique mais la pratique politique et en particulier les systèmes de partis qui fournissent la meilleure clé pour comprendre les régimes politiques modernes, aussi bien autocratiques que démocratiques: „Qui connaît le le droit constitutionnel classique et ignore le rôle des partis a une vue fausse des régimes politiques contemporains; qui connaît le rôle des partis et ignore le droit constitutionnel classique a une vue incomplète mais exacte des régimes politiques contemporains. » [Duverger (1951) 1981 : 466] « En fait, la distinction du parti unique, du bipartisme et du multipartisme tend à devenir la classification des régimes contemporains. » [Duverger (1951) 1981: 514] Dans la préface de la 10^{ème} édition de son ouvrage fondateur *Les partis politiques*, il ajoute : « La typologie des partis devient un élément d'une nouvelle typologie des systèmes démocratiques... » [Duverger (1951) 1981 : 11].

2) Aaron B. Wildawsky trouvait dans sa critique notamment la contradiction suivante chez Duverger: d'un côté, celui-ci affirme que le facteur fondamental est le comportement de classe, mais en fait il s'interdit de l'utiliser et se borne à l'étude d'éléments « superficiels » comme le mode de scrutin [cf. Wildawsky 1959]. En réalité, les variables „sociologiques“ (structure sociale, économique, ethnique, linguistique et religieuse) des Etats et d'autres unités politiques sont certes, d'après Duverger, plus importantes en soi que les systèmes électoraux, mais pour celui qui veut réformer les systèmes de partis, modifier la loi électorale est comme instrument du changement d'un côté plus facile et d'autre côté plus acceptable: il n'est pas nécessaire ni d'exterminer, ni de déporter ni de séparer des communautés. Il n'y a donc pas là de contradiction chez Duverger, car du point de vue pratique, les systèmes électoraux sont une variable décisive entre les mains des réformateurs ou des ingénieurs. Les difficultés avec les soit-disant lois de Duverger proviennent non pas du fait que les systèmes électoraux seraient des variables insignifiantes ou « superficiels », mais du fait que les catégories restent le plus souvent trop larges: p.ex. le scrutin proportionnel est une catégorie extrêmement vaste au sein de laquelle on peut trouver des différences considérables. Sur ce plan, c'est Giovanni Sartori qui a le plus grand mérite de rendre les « régularités tendanciels » de Duverger beaucoup plus précises.

3) Au sein des démocraties européens, Duverger distinguait entre « l'Europe de la décision » et « l'Europe de l'impuissance » [cf. Duverger 1988]. Cette distinction rassemble à celle proposée par Lijphart entre démocratie majoritaire et démocratie consensuelle, mais Duverger préférerait un autre type de la démocratie que Lijphart, se réclament notamment de Karl R. Popper, plus exactement de sa théorie non classique de la démocratie.¹ Par ailleurs, c'est plutôt Duverger qui a raison contre Lijphart, car ce dernier estime que le modèle

¹ Sur la théorie non classique de la démocratie de Karl R. Popper et sa comparaison avec celle de Joseph A. Schumpeter, cf. ma récente contribution aux *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic* [cf. Novak 2007].

consensuel est meilleur partout, alors que Duverger reconnaît qu'il n'y a aucun type de la démocratie qui conviendrait à n'importe quelle situation.

4) Une des manières de passer de la démocratie de l'impuissance à la démocratie de la décision est d'après Duverger le renforcement du pouvoir du président de la République qu'il faut élire directement par le peuple. C'est alors le régime semi-présidentiel. Comme en général chez Duverger, ce n'est pas la constitution mais la pratique politique qui est décisive. Tout repose alors sur la consistance de la majorité parlementaire et sur la situation du président par rapport à cette majorité [cf. Duverger 1978]. De nombreuses situations peuvent alors arriver, qu'on trouve dans sa « grille de transformation » [cf. *ibid.*].

5) Dans les pays post-communistes, le régime semi-présidentiel avait beaucoup de succès [cf. Frison-Roche 2008], Duverger lui-même s'en félicite dans la quinzième édition de son premier « Que sais-je », *Les constitutions de la France* : « On comprend ainsi l'importance de la décision de Boris Eltsine décidant en 1991 d'introduire en Russie le régime semi-présidentiel à la française. Il va être imité progressivement par la plupart des républiques ex-soviétiques ayant proclamé leur indépendance, et par des républiques autonomes à l'intérieur de la Fédération de Russie. Il avait été précédé à l'Est par la Pologne, la première en 1990 à instaurer le régime semi-présidentiel à la française, suivie de la même année par la Roumanie et la Croatie. En Bulgarie, le président Jeleu élu par le Parlement en 1990 eut comme conseiller juridique l'un de mes anciens assistants qui lui conseilla en liaison avec moi de faire adopter l'élection du chef d'Etat au suffrage universel, ce qu'il fit en 1992. Entre-temps, la Slovénie et la Macédoine avaient fait même en 1991. La Lituanie suit le même exemple en 1993. La majorité des ex-démocraties populaires est ainsi dotée du nouveau régime politique inauguré par le général de Gaulle en 1962 sur le schéma de mes articles du *Monde* de 1956, très peu de temps après leur libération de la dictature imposée par l'Union soviétique. » [Duverger (1944) 2004: 121-122].

A mon avis, c'est toutefois valable plutôt pour les pays issus de l'ancien Union soviétique ou en Europe orientale qu'en Europe centrale. Parmi les quatre pays de l'Europe centrale prises en compte dans ce texte, deux ont un régime purement parlementaire (Hongrie et République tchèque), deux élisent leur président par le peuple (Pologne et Slovaquie). Si l'on reprend la distinction entre les « régimes » semi-présidentiels et les « systèmes » présidentiels, proposé par Olivier Duhamel et repris par Duverger, seule la première constitution polonaise (avant 1997) correspondait au système semi-présidentiel et tous les quatre pays postcommunistes de l'Europe centrale sont considérés aujourd'hui comme ayant un système parlementaire.

6) En Tchécoslovaquie, Duverger a exposé dans sa conférence sur la transition à la démocratie, tenue à Prague en 1991² ses recommandations. Au départ, il a expliqué les raisons qui lui font préférer le système bipolaire et la représentation majoritaire. Il a souligné que la constitution est moins importante que le système des partis qu'il faut créer. Les pays stables où on trouve deux grands partis ou deux grandes coalitions se distinguent des pays instables où la vie politique est éparpillée en grand nombre de partis. Le tempérament national joue ici un rôle moins important que le système électoral, signale Duverger, en donnant l'exemple de la France de la troisième et quatrième république d'un côté et de la cinquième république de l'autre. Le scrutin majoritaire force les citoyens de choisir qui gouvernera, il ne s'agit pas d'une psychanalyse collective comme au scrutin proportionnel.

Le fait que la Tchécoslovaquie fait partie des pays qui ont dû subir le régime communiste caractérisé par un seul parti dictatorial lequel a pratiqué une discipline rigide,

² Cette conférence de M. Duverger - à laquelle j'ai assisté - a été prononcée le 17 avril 1991 à l'Institut français de Prague. Elle a été publiée en traduction tchèque dans l'hebdomadaire du Forum civique *Forum* en mai 1991 [cf. Duverger 1991].

explique chez ses citoyens un certain dégoût pour les partis politiques et pour la discipline du parti. Cela complique la création des partis politiques. Il n'empêche, observe Duverger, que ce processus est déjà entamé et que dans les pays tchèques, il se déroule même de façon classique (des partis politiques se détachent du Forum civique ayant précédemment rassemblé tous les adversaires démocratiques de l'ancien régime). Duverger met l'accent sur la nécessité de créer de vrais partis politiques, s'étendant au pays entier, avec toute une structure partisane. Et qu'il s'agit de créer des partis disciplinés, c'est-à-dire que le spectre d'opinion au sein du parti n'empêche pas à leurs membres au parlement de se soumettre aux directives du parti.

Ce qui complique la situation, poursuit Duverger, c'est le conflit entre les Tchèques et les Slovaques. Cela n'a certes rien de très original, mais le problème de la République fédérative tchèque et slovaque est qu'il est composé de deux grands peuples. Tant que le parlement fédéral restera divisé en partis tchèques et slovaques, il ne peut pas y avoir de gouvernement solide. Il est naturel d'avoir des partis tchèques et slovaques, mais il faut empêcher que les clivages culturels, linguistiques, nationaux ne soient élevés au carré par les clivages politiques, par exemple entre les libéraux ultras, les centristes et les sociaux-démocrates. Comme en Allemagne la CDU s'allie avec la CSU bavaroise et au sein du Parlement européen les groupes parlementaires socialistes, chrétien-démocrates etc. sont composés de beaucoup de nationalités, il faut faire de même en Tchécoslovaquie et créer des alliances fédérales entre les partis similaires tchèques et slovaques. Enfin, toujours d'après Duverger, il faut renforcer le pouvoir présidentiel en Tchécoslovaquie, car si le président n'a pas de grand pouvoir, cela peut avoir des répercussions graves dans les périodes difficiles.

Conclusion

Duverger est un grand pionnier de la politique comparée et ses intuitions ont été dans la plupart des cas fort justes. Son accent mis sur la pratique politique et en particulier sur les systèmes de partis, ainsi que sur les systèmes électoraux ont une grande postérité et continuent à influencer de façon significative la science politique mondiale actuelle. Je crois que sa distinction entre les démocratie de la décision et celles de l'impuissance reste d'une étonnante actualité. C'est une triste manière d'hommage à Duverger de reconnaître que mon pays, la République tchèque, est devenue, dès 1996, une démocratie de l'impuissance avec les défauts, depuis longtemps analysés par lui. Pour ce qui est des régimes semi-présidentiels, dont il est le premier et le plus important théoricien, ils ont trouvé récemment un terrain remarqué dans les pays post-communistes, mais, surtout si l'on prend seulement les „systèmes“ semi-présidentiels (à la différences des simples „régimes“ semi-présidentiels), cela ne s'applique quasiment pas aux anciens pays communistes de l'Europe centrale. La plus ancienne et la plus prestigieuse haute école tchèque, l'Université Charles de Prague, a en tout cas décerné à Maurice Duverger en 1999, sur mon initiative et grâce à mon travail de préparation, le titre de docteur „honoris causa“ en science politique en reconnaissant explicitement le rôle important joué par lui dans la nécessaire genèse de la science politique du pays après l'implosion du bloc communiste.

Références bibliographiques

- Duverger, M., (1944) 2004, *Les constitutions de la France*, Paris: PUF, Que sais-je?
- Duverger, M., (1951) 1981, *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin
- Duverger, M., 1978, *L'échec au roi*, Paris: Albin Michel
- Duverger, M., 1988, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris: Albin Michel

Duverger, M., 1991, „Prechod k demokracii“, *Forum*, Prague, no 18 du 2.5.-7.5.1991, p.8.

Frison-Roche, F., 2008, „La transition en Europe post-communiste : de l'utilité du " modèle semi-présidentiel"“, *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles: Bruylant, p.465-480.

Novak, M., 1996, "Démocratie(s) et efficience(s). Y a-t-il un choix constitutionnel supérieur à tous les autres?", *Revue internationale de politique comparée*, no 3 (décembre), p.689-712.

Novak, M., 1997, "Is There One Best 'Model of Democracy'? Efficiency and Representativeness: 'Theoretical Revolution' or Democratic Dilemma?" in: *Czech Sociological Review*, Prague, vol.V, no 2/1997, p.131-157.

Novak, M., 2000, "Is there an optimal model for democracy?", in: Larsen, S.U. (ed.), *The Challenges on theories of democracy*, Boulder, Social Sciences Monographs/New York, Columbia University Press, 2000, p.370-394.

Novak, M., 2004, „Les concepts utilisés dans le modèle consensuel de la démocratie: entre Sartori et Lijphart“, in: Thiriot, C., Marty, M. et Nadal, E. (éds.), *Penser la politique comparée. Un état de savoirs théoriques et méthodologiques* (Paris, Editions Karthala, 2004, p.143-159)

Novak, M., 2007, „Popper contre Schumpeter: une autre théorie non classique de la démocratie“, In: Gaudusson, J. B., Claret, Ph., Sadran, P., B.Vincent (éds.), *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruylant, Bruxelles 2007, p.915-927

Sartori, G., 1994, *Comparative Constitutional Engineering*, London : MacMillan

Wildawsky, A., 1959, "A Methodological Critique of Duverger's Political Parties", *Journal of Politics*, 21 (2) (cf. aussi la trad. fr. partielle, in: Charlot, J., 1971, *Les partis politiques*, Paris : Armand Colin, p.206-208)