

# **Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie**

**Forum pour l'avenir de la démocratie  
Session 2006**

Moscou, Centre du commerce mondial  
18-19 octobre 2006

Direction générale de la démocratie et des affaires politiques

Conseil de l'Europe

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de(des) (l')auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie du document doit être adressée à la Division de l'information publique et des publications, Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée à la Direction générale de la démocratie et des affaires politiques.

## SOMMAIRE

<b>Programme</b> .....	7
<b>Conclusions</b> .....	11
Mikko Elo <i>Rapporteur général</i>	
<b>Allocutions d'ouverture</b>	
Sergueï Lavrov <i>Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe</i> <i>Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie ...</i>	17
René van der Linden <i>Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil</i> <i>de l'Europe</i> .....	22
Boris Gryzlov <i>Président de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie</i> .....	29
Message du Président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine <i>lu par Boris Gryzlov, Président de la Douma d'Etat</i> <i>de la Fédération de Russie</i> <i>Moscou, Kremlin</i> .....	35
Terry Davis <i>Secrétaire Général du Conseil de l'Europe</i> .....	36
<b>Première session plénière – Discours et allocutions</b>	
Mikko Elo <i>Rapporteur général</i> .....	41

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Bogdan Borusewicz <i>Président du Sénat de la République de Pologne</i> .....	48
Milo Djukanovic <i>Premier ministre du Monténégro</i> .....	53
Marc Franco <i>Chef de la délégation de la Commission européenne en Fédération de Russie</i> .....	56
Vladimir Shveitser <i>Directeur du Centre d'études politiques, Institut de l'Europe de l'Académie des sciences de Russie</i> .....	60
 <b>Deuxième session – Ateliers</b>	
<i>Atelier I – Rôle et responsabilités des partis politiques dans l'identification de solutions démocratiques aux défis contemporains</i> .....	65
Document de réflexion Peter Duncan <i>Département des sciences sociales, Ecole des études slaves et est-européennes, University College London</i> .....	65
Andreas Gross <i>Membre du Parlement suisse Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i> .....	70
Martin Brusic <i>Centre de recherches politiques appliquées, Munich, Allemagne</i> .....	77
Rapport de l'atelier Peter Duncan <i>Département des sciences sociales, Ecole des études slaves et est-européennes, University College London</i> .....	90

<b><i>Atelier II – Interaction entre les partis politiques et d’autres acteurs du processus démocratique</i></b> .....	99
Document de réflexion Florence Faucher-King <i>Centre de recherches politiques de Sciences-Po (CEVIPOF), France</i> .....	99
Peter Ferdinand <i>Centre d’études en matière de démocratisation (CSD), université de Warwick, Royaume-Uni</i> .....	105
Vladimir Lukin <i>Commissaire aux droits de l’homme de la Fédération de Russie</i> .....	116
Rapport de l’atelier Piotr Maciej Kaczyński <i>Institut des affaires publiques, Varsovie, Pologne</i> .....	124
<b><i>Atelier III – Mise en place et consolidation des institutions démocratiques</i></b> .....	133
Document de réflexion Ingrid van Biezen <i>Université de Birmingham, Royaume-Uni</i> .....	133
Alexander Veshnyakov <i>Président de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie</i> .....	137
Adrian Severin <i>Membre du Parlement de Roumanie Membre de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe</i> .....	143
Rapport de l’atelier Ingrid van Biezen <i>Université de Birmingham, Royaume-Uni</i> .....	150

**Session de clôture**

René van der Linden <i>Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe</i> .....	159
---	-----

**Annexes**

Annexe I – Communiqué de presse .....	163
Annexe II – Résolution 1546 (2007) de l'Assemblée parlementaire sur un code de bonne conduite des partis politiques .....	165

## **PROGRAMME**

*18 octobre 2006*

10 h 00 **Cérémonie de lancement du timbre-poste  
commémoratif du 10<sup>e</sup> anniversaire de l'adhésion  
de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe**

10 h 30 **Session d'ouverture**

Présidence :

**M. Boris Gryzlov**, président de la Douma d'Etat de la  
Fédération de Russie

**M. Serguei Lavrov**, ministre des Affaires étrangères de  
la Fédération de Russie, Président en exercice du Comité  
des Ministres du Conseil de l'Europe

**M. René van der Linden**, Président de l'Assemblée  
parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

**M. Terry Davis**, Secrétaire Général du Conseil de  
l'Europe

**Ouverture du forum par M. Boris Gryzlov**

Discours de **M. Serguei Lavrov**

Discours de **M. René van der Linden**

Discours de **M. Boris Gryzlov** et message du Président  
de la Fédération de Russie

Discours de **M. Terry Davis**

11 h 30 ***Rencontre avec la presse***

12 h 15 **Première session plénière**

Présidence : **M. René van der Linden**  
**M. Boris Gryzlov**

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

- 12 h 15 Orateur 1 : **M. Mikko Elo**, rapporteur général, membre du Parlement finlandais, membre de l'APCE  
« *Le rôle des partis politiques dans le développement de la démocratie* »
- 12 h 40 Allocution de **M. Bogdan Borusewicz**, Président du Sénat de la République de Pologne
- 12 h 50 Allocution de **M. Milo Djukanovic**, Premier ministre du Monténégro
- 13 h 00 Allocution de **M. Marc Franco**, chef de la délégation de la Commission européenne en Fédération de Russie
- 13 h 10 Orateur 2 : **M. Vladimir Shveitser**, directeur du Centre d'études politiques, Institut de l'Europe de l'Académie des sciences de Russie

16 h 00 **Deuxième session – Ateliers**

**Atelier I : Rôle et responsabilités des partis politiques dans l'identification de solutions démocratiques aux défis contemporains**

Présidence : **M. Konstantin Kosachev**, Président de la commission des affaires internationales de la Douma d'Etat russe, Président de la délégation russe de l'APCE

Rapporteur : **M. Peter John Stuart Duncan**, Ecole des études slaves et est-européennes, University College London

Intervenants :

**M. Andreas Gross**, membre du Parlement suisse, membre de l'APCE

**M. Martin Brisis**, Centre de recherches politiques appliquées, université de Munich

*Discussion*



**Atelier II : Interaction entre les partis politiques et d'autres acteurs du processus démocratique**

10 h 00 Présentation par les rapporteurs des différents ateliers

Présidence : **M<sup>me</sup> Annelise Oeschger**, présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Rapporteur : **M. Piotr Maciej Kaczyński**  
Institut des affaires publiques, Varsovie, Pologne

Intervenants :

**M. Vladimir Lukin**, commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie

**M. Peter Ferdinand**, Centre d'études en matière de démocratisation (CSD), université de Warwick, Royaume-Uni

*Discussion*

**Atelier III : Mise en place et consolidation des institutions démocratiques**

Présidence : **M. Giovanni Di Stasi**, ancien Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

Rapporteur : **M<sup>me</sup> Ingrid van Biezen**, université de Birmingham, Royaume-Uni

Intervenants :

**M. Alexander Veshnyakov**, Président de la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie

**M. Adrian Severin**, membre du Parlement de Roumanie, membre de l'APCE

*Discussion*

18 h 30 Conférence de presse

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

*19 octobre 2006*

10 h 00 **Troisième session – Rapports d’ateliers**

Présidence : **M. Konstantin Kosachev**

10 h 00 Présentations par les rapporteurs des différents ateliers

10 h 45 Discussion générale

11 h 30 *Rencontre avec la presse*

12 h 00 **Session de clôture**

Présentation des conclusions par le rapporteur général  
**M. Mikko Elo**

12 h 30 *Commentaires des participants*

12 h 45 Allocution de clôture par **M. René van der Linden**

13 h 15 Conférence de presse

## CONCLUSIONS

**Mikko Elo**

*Rapporteur général*

1. Le Forum pour l'avenir de la démocratie est un processus continu qui vise, sous les auspices du Conseil de l'Europe, à promouvoir la démocratie au niveau paneuropéen et à stimuler la réflexion sur ses nombreux aspects. A la suite de la décision de sa création, prise lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, à Varsovie en 2005, le forum est devenu un élément permanent du paysage politique européen, avec ses sessions annuelles consacrées à différentes questions pertinentes pour les processus démocratiques.
2. Le sujet de la réunion tenue à Moscou les 18 et 19 octobre 2006, à savoir « Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie », se situe dans le prolongement logique du débat qui avait débuté lors du lancement du forum à Varsovie, en novembre 2005, qui avait été consacré à la participation civique. Entre ces deux rencontres, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a entrepris une action en vue d'élaborer un code de bonne conduite des partis politiques. Les conclusions de la présente session seront dûment prises en compte pour l'élaboration d'une recommandation au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe l'invitant à élaborer le code. L'adoption possible du code par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, résultant de cette session, sera un exemple à suivre à l'avenir.
3. Les discussions se poursuivront aux prochaines sessions du forum, qui se tiendront en Suède en 2007, en Espagne en 2008 et dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe les années suivantes. Il importe que tous les acteurs impliqués dans ces

rencontres – parlementaires, représentants des gouvernements, élus locaux, société civile et monde universitaire – associent leurs efforts pour chercher à définir les moyens les plus efficaces de transformer les résultats obtenus lors des sessions du forum en mesures concrètes.

4. En outre, le débat de l'Assemblée parlementaire sur les droits de l'homme et la démocratie, envisagé pour la partie de session d'avril 2007, offrira une occasion supplémentaire de réfléchir aux méthodes susceptibles d'optimiser le forum, en tant qu'instrument pour les décideurs politiques.
5. D'emblée, tous les participants ont reconnu le caractère universel des principes de la démocratie ; les variations dictées par les spécificités locales ne peuvent remettre en cause ou diluer ces principes. En outre, le processus démocratique suppose un climat et des conditions dans lesquelles les libertés fondamentales énoncées dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et son premier Protocole s'exercent pleinement et dans lesquelles les médias puissent librement exercer leur fonction.
6. Les participants au forum ont admis que les partis politiques constituaient une caractéristique permanente de toutes les démocraties modernes et un élément clé de la compétition électorale. Ils jouent un rôle important pour l'intégration des groupes et des individus dans le processus politique. Ils sont un outil essentiel pour l'expression et la représentation des intérêts divers, l'établissement de pouvoirs publics à tous les niveaux, l'élaboration des politiques et des programmes politiques alternatifs. Ils contribuent également à l'éducation et à la participation démocratiques des citoyens.
7. Constituant un mécanisme de communication crucial entre la société civile et l'Etat, ce qui fait d'eux un lien clé entre la collectivité et la gouvernance démocratique, les partis politiques doivent assumer une responsabilité particulièrement lourde. Leur autorité fondée en droit et leur crédibilité sont primordiales pour la légitimité du processus démocratique et des institutions. Des

critiques et une méfiance croissante s'expriment à l'égard des partis politiques ; ils sont souvent considérés comme corrompus et ne servant pas l'intérêt général. Ce déclin de la confiance entraîne l'indifférence à l'égard de la vie politique, une participation moindre à cette dernière et un absentéisme croissant lors des élections.

8. Les débats du forum ont aidé à recenser un certain nombre de questions qui devront être traitées dans le code de bonne conduite des partis politiques, à savoir :

- le cadre juridique et administratif ;
- le rôle de l'opposition ;
- le financement des partis et des campagnes électorales ;
- l'obligation de rendre des comptes, aux niveaux externe et interne ;
- la prise de décision interne ;
- la sélection des candidats des partis ;
- l'égalité et la participation des femmes ;
- l'implication des jeunes ;
- la participation des minorités ;
- la communication avec l'électorat ;
- les partis politiques et la société civile ; et enfin
- l'accès aux médias.

### **Les partis politiques et les défis d'aujourd'hui**

9. Une des raisons de la faiblesse des partis dans de nombreux pays est que l'exécutif joue un rôle prédominant dans la prise de décision. Dans ces pays, il faut confier plus de responsabilités décisionnelles au parlement, d'assurer ainsi un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

10. Dans le système de représentation proportionnelle, l'imposition de seuils de représentation trop élevés peut être dommageable pour la représentation des partis politiques parce que cela empêche les électeurs des petits partis d'être représentés au parlement.

A l'inverse, certains systèmes de scrutin majoritaire peuvent avoir des effets analogues.

### **Les partis politiques, la société civile et les autres acteurs**

11. Une réponse possible aux défis d'aujourd'hui consiste à renforcer la coopération entre les partis politiques et les organisations non gouvernementales. En travaillant ensemble, ils peuvent élaborer des politiques mieux adaptées aux besoins de leurs sociétés.
12. En outre, il convient d'étudier de nouvelles formes « alternatives » de démocratie, et notamment la possibilité d'élaborer un code de bonnes pratiques pour la participation civique.
13. De nouvelles technologies de l'information et des communications sont apparues. Il ne faut pas les considérer comme des menaces pour la démocratie mais comme offrant de nouvelles chances pour développer les démocraties européennes. Internet, et notamment la démocratie électronique, peuvent contribuer à attirer les jeunes vers la vie politique.

### **La construction et le renforcement des institutions démocratiques**

14. Une véritable démocratie est impossible sans des élections libres et équitables aux niveaux national et local. Aujourd'hui, dans de nombreux pays, les partis politiques connaissent une crise de légitimité qu'ils doivent résoudre afin de retrouver la confiance du public. Pour y parvenir, il leur faudra développer leur démocratie interne, accroître la responsabilité et la transparence de leurs organes de décision et améliorer les relations entre leurs dirigeants et les branches locales et régionales.
15. Il a été pris acte d'une proposition visant à élaborer une convention européenne sur les questions électorales. En même temps, il a été souligné qu'il existe déjà au Conseil de l'Europe et à l'OSCE un ensemble de normes communes sur les questions électorales ;

il faut maintenant insister pour que ces normes soient pleinement appliquées. Les organes compétents du Conseil de l'Europe pourraient délibérer de l'utilité de l'élaboration d'un nouvel instrument juridique relatif aux normes électorales.

16. Le forum, qui représente tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, a exprimé son soutien au développement démocratique au Bélarus. Les représentants des partis politiques et de la société civile du Bélarus sont les bienvenus pour participer à l'avenir au processus du forum. Cela rendra plus proche « le jour où le Bélarus sera prêt à rejoindre le Conseil de l'Europe », comme l'a déclaré le 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement.
17. La dynamique créée par le forum devrait être exploitée par l'ensemble des partenaires intéressés pour assurer leur propre suivi de cette rencontre. En outre, les partis politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe doivent unir leurs forces pour relever les défis essentiels qui se posent aujourd'hui à nos sociétés, tels que le terrorisme, l'extrémisme, la xénophobie, le racisme et l'intolérance religieuse.
18. La Suède, qui a apporté tout son soutien au processus du forum, accueillera la prochaine session du 13 au 15 juin 2007. Comme lors des deux précédentes sessions, le forum de 2007 rassemblera des parlementaires, des représentants des gouvernements, des élus locaux, des représentants de la société civile et des universitaires afin de définir et de promouvoir des initiatives importantes pour le progrès de la démocratie, d'examiner la portée d'éventuelles normes sur la pratique démocratique et de partager leurs connaissances. Le thème général proposé sera le lien étroit entre démocratie et droits de l'homme.





## **ALLOCUTIONS D'OUVERTURE**

### **Sergueï Lavrov**

*Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe  
Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie*

Monsieur le Président de la Douma d'Etat,  
Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe,  
Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,  
Mesdames, Messieurs les députés,  
Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi, au nom de la présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de vous souhaiter la bienvenue à Moscou. Je suis heureux que beaucoup de personnalités et de responsables politiques éminents aient accepté l'invitation à cette manifestation clé de notre présidence. L'intérêt qu'ils manifestent confirme que nous avons choisi un thème qui est effectivement d'actualité pour l'Europe. Je suis convaincu que comme vous représentez un éventail d'opinions et de traditions politiques très large et que vous avez l'expérience du travail politique et parlementaire dans les multiples conditions d'un monde en mutation, vous pourrez, au cours des débats de ces deux prochains jours, apporter votre pierre à l'édifice conceptuel qui permet à l'Europe d'affronter les défis à venir.

L'amélioration de la démocratie et de la société civile, et la mise en œuvre de méthodes efficaces d'administration figurent parmi les priorités de la présidence russe. Ce thème est indissolublement lié à nos autres priorités, qui sont de renforcer les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme, d'encourager la tolérance et la compréhension mutuelle, et d'améliorer l'accès aux droits sociaux et à la protection pour les catégories sociales vulnérables. Toutes ces

missions sont de nature stratégique et portent sur le long terme. Bien que la présidence russe du Comité des Ministres touche à sa fin, elles resteront, cela va sans dire, à l'ordre du jour du pouvoir exécutif et législatif de la Fédération de Russie.

La nouvelle Russie mène aujourd'hui une politique extérieure transparente et prévisible, et elle continuera de le faire à l'avenir, car cette politique est le reflet de nos transformations internes. Comme le montre l'expérience, la société civile et les institutions démocratiques peuvent uniquement se développer sous réserve d'un renforcement du tissu socio-économique, ce qui suppose une certaine stabilité. C'est pourquoi nous avons choisi la voie d'un développement évolutif de notre pays. Celle-ci suppose à son tour des compromis de la part de toutes les couches et les catégories sociales, ce qu'on appelle d'ordinaire un consensus social. Nous n'y sommes pas arrivés d'emblée en Russie, mais par la méthode d'essais et d'erreurs. Certains ne sont peut-être pas satisfaits du rythme de ces transformations. Cependant, c'est seulement par la concertation que notre pays peut suivre la voie de réformes aussi profondes, et je ne pense pas me tromper en les qualifiant de réformes sans précédent. C'est là sans doute le principal acquis du développement interne qui a été le nôtre ces dernières années.

La Russie fait partie d'un monde interdépendant. Sans elle, on ne peut régler les problèmes fondamentaux auxquels l'humanité est confrontée. La mondialisation impose une réaction solidaire et collective de la communauté internationale aux menaces et aux défis mondiaux.

La concurrence devient véritablement mondiale. Elle influence aussi notre système de valeurs, notre modèle de développement, et ne laisse pas de place à de quelconques prétentions à une exclusivité culturelle. C'est pourquoi il importe d'approfondir le dialogue interculturel et de protéger avec soin les particularismes nationaux et la diversité des civilisations, qui se reflète aussi dans la variété des systèmes politiques. Je suis profondément convaincu que bien qu'elles aient un caractère universel, les valeurs fondamentales de la démocratie s'expriment de façon originale dans chaque pays en tenant compte des traditions et autres particularités nationales. Les

sociétés se dirigent toutes à leur rythme vers cette « destination » dont parlait le Président Georges Bush dans son discours lors de la 61<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Pour autant que je puisse en juger d'après les premiers résultats de la discussion lors de cette réunion, la communauté internationale est de plus en plus consciente de ce que signifie cette réalité.

Je vous invite à réfléchir sur les critères de « maturité » ou de « jeunesse » de la démocratie. On a voulu établir ici une ligne de clivage sur notre continent en définissant les droits des uns et les obligations des autres. Nous connaissons des exemples où des démocraties soi-disant « établies » refusent avec obstination d'adopter une loi prévoyant par exemple d'inviter automatiquement des observateurs étrangers lors des élections législatives. Et des pays considérés comme « manquant de maturité démocratique », qui ont adopté depuis longtemps des dispositions dans ce domaine et qui s'y tiennent strictement. Toute approche inégale, discriminatoire, se révèle contre-productive, elle ne renforce pas la compréhension mutuelle en Europe, mais tend plutôt à la mettre en péril. A cet égard, permettez-moi de saisir cette occasion pour vous inviter à soutenir l'élaboration de la nouvelle convention du Conseil de l'Europe sur les normes des élections démocratiques. La Russie a présenté un projet à ce sujet et espère un travail constructif en commun.

Nous devons tous faire preuve de respect à l'égard des us et coutumes des uns et des autres. Si nous pouvons nous défaire de l'idée de notre propre infaillibilité, si nous n'essayons pas de tailler toute chose sur un même modèle, beaucoup de tâches à l'ordre du jour de l'Europe seront effectuées plus vite et avec plus d'efficacité. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra éliminer véritablement les conséquences de la politique de blocs du passé.

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans tout processus démocratique. Ce sont, dans une certaine mesure, des intermédiaires entre la population et les institutions politiques. Sans partis, on ne peut exprimer clairement les intérêts des différentes catégories sociales. Le système de partis est un catalyseur des débats sur les questions qui intéressent la société tout entière. Les partis, tout

comme les médias, façonnent l'opinion publique et ils élaborent des modèles de règlement des problèmes auxquels l'Etat et la société sont confrontés.

Malgré la diversité des fonctions et de l'influence des partis, beaucoup de pays européens se heurtent à une désaffection manifeste des électeurs à l'égard de la classe politique et à une indifférence générale pour la vie politique et surtout pour une participation personnelle à celle-ci. Les participants du présent forum devraient, me semble-t-il, s'interroger sur les causes de ces phénomènes et poursuivre la discussion concernant les répercussions de cette évolution sur l'efficacité des institutions démocratiques.

Le risque de voir l'Europe céder à une « apathie à l'égard de la politique et des partis » est bien réel. Il faut que nous réfléchissions tous à ce que l'on peut faire pour contrer cette évolution. Car la nature a horreur du vide. Et le vide politique commence aussitôt à se remplir d'idées qui parfois ne sont pas innocentes, mais nocives, et qui empêchent un bon développement de la société. Le nationalisme et le populisme, la xénophobie et l'intolérance, les différentes manifestations de misanthropie – tout cela constitue des menaces réelles pour l'Europe d'aujourd'hui. Beaucoup de pays européens connaissent des mutations dues à des causes démographiques, migratoires et autres bien connues. Leur population a parfois besoin d'être rassurée, elle se sent désorientée face à la vie quotidienne et au jeu politique. Qui, sinon les partis, qui sont appelés à défendre les fondements de la démocratie et des droits de l'homme, doit trouver des réponses à ces problèmes ? Ces problèmes mériteraient aussi, me semble-t-il, d'être examinés lors du présent forum.

Il y a bien d'autres questions à examiner, faute de quoi le débat sur le rôle des partis politiques ne sera pas complet et ne répondra pas aux exigences de notre époque. Ainsi, peut-on dire que les partis reflètent toute la diversité sociale et politique du continent européen ? Sinon, que faudrait-il faire pour améliorer la représentativité des partis ? Ou quels sont les rapports entre les « partis traditionnels » et les « jeunes partis » ? Les systèmes politiques qui sont les nôtres sont-ils toujours à même de réagir de façon appropriée aux « impulsions

d'en bas » ? Peut-on considérer que les règles de fonctionnement des partis répondent aux normes et aux exigences modernes, et aux règles de déontologie politique et de transparence ? Dans quelle mesure les partis rendent-ils des comptes à la population en tant qu'institutions politiques ? On pourrait allonger encore la liste des questions de cette nature.

Naturellement, on ne pourra répondre en deux jours à ces questions complexes. Mais il faut chercher des réponses, notamment par un échange d'expériences et d'idées utiles en matière d'organisation des partis.

La présidence russe du Comité des Ministres a soutenu l'idée de faire du Forum pour l'avenir de la démocratie un instrument d'échange de vues périodique sur les questions qui sont le plus d'actualité en ce qui concerne le développement politique de l'Europe. Ce processus, qui a été entamé l'année dernière à Varsovie, se poursuit cette année à Moscou et, pour autant que je sache, il devrait s'étendre à d'autres capitales comme Stockholm et Madrid. Nous espérons que les conclusions et les recommandations du Forum de Moscou seront prises en considération lors des étapes ultérieures. Je suis convaincu que, de cette manière, nous arriverons à promouvoir une dimension essentielle de la coopération au sein du Conseil de l'Europe, qui permettra d'instaurer une Europe sans clivage, ce qui est un but fondamental de l'Organisation.

Dans quelques instants, nous entendrons Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et René van der Linden, Président de l'Assemblée parlementaire. Avant de leur céder la parole, je tiens à les remercier d'avoir soutenu la présidence russe du Comité des Ministres, notamment par l'organisation du rassemblement d'aujourd'hui. J'espère que celui-ci sera couronné de réussite, d'une réussite marquée par cet effort commun.

**René van der Linden**

*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

Nous sommes réunis aujourd'hui pour parler de démocratie.

La démocratie a besoin de liberté : liberté de pensée et de conscience, liberté de réunion et d'association, liberté de voter dans des élections libres et équitables, et surtout, liberté d'information et d'expression.

Par conséquent, du haut de cette tribune, je tiens à exprimer mon indignation et ma profonde tristesse face à l'assassinat de l'une des journalistes les plus courageuses de Russie, M<sup>me</sup> Anna Politkovskaïa.

Elle a accompli un remarquable travail de journaliste et nous ne l'oublierons jamais. Comme je l'ai déclaré immédiatement après le meurtre, la liberté des journalistes est l'un des piliers de la démocratie ; en s'attaquant aux journalistes, on s'attaque, par conséquent, à la démocratie elle-même. Il est absolument indispensable à présent que les autorités russes mènent une enquête approfondie pour traduire les responsables en justice, et je mettrai à profit mon séjour à Moscou et toutes mes réunions pour appuyer cette demande.

Dans tous les pays, les pouvoirs publics sont responsables non seulement du cadre juridique mais aussi du climat général dans lequel travaillent les journalistes. Les Etats doivent créer les conditions permettant aux journalistes d'exercer leur métier librement et en toute indépendance. Nous ne pouvons tolérer une situation où les individus les plus courageux deviennent une cible potentielle en raison de leur attachement au principe de la liberté des médias.

Chers collègues,

Du point de vue des valeurs, la démocratie recouvre les libertés fondamentales, le respect des droits de l'homme et l'Etat de droit ; ces principes sont désormais communément reconnus comme des

conditions indispensables à la croissance économique et au bien-être matériel de nos concitoyens.

Sur le plan institutionnel, la démocratie dépend, dans une large mesure, du fonctionnement des partis politiques, qui constituent le lien nécessaire entre le gouvernement et la population. Toutefois, la population doit savoir que sa participation compte. Elle doit savoir qu'il est utile de suivre les débats, de s'intéresser aux campagnes électorales et de voter.

Pour que les responsables politiques représentent le peuple, il faut que des personnes issues des milieux les plus divers aient envie d'adhérer à un parti politique et de se présenter à des élections pour occuper une charge publique. Autrement, un fossé se creuse entre l'électorat et les responsables politiques. Dans de nombreux pays européens, ce fossé est de plus en plus un sujet de préoccupation et nous devons en déceler les raisons. Nous devons associer les citoyens à la vie politique afin de rétablir un processus décisionnel et efficace. On constate que, de plus en plus, les responsables politiques n'exercent pas le rôle de direction qui est le leur et que, par conséquent, le processus politique manque de crédibilité.

Pour pouvoir exercer ce rôle, les responsables politiques doivent s'engager pour leurs idées et programmes et non pour défendre leur poste ; ils doivent être motivés par le sens du service public et non pas par le désir de rester en fonctions.

Mais surtout, les responsables politiques doivent être des exemples pour les citoyens, surtout des exemples d'intégrité et d'honnêteté. Les citoyens doivent avoir confiance dans leur classe politique et, par conséquent, l'honnêteté est la qualité fondamentale que l'on est en droit d'attendre des responsables politiques. Mentir à nos concitoyens, quelle qu'en soit la raison, n'est jamais acceptable. J'insiste sur les qualités personnelles et professionnelles de chaque responsable politique car c'est un facteur déterminant pour la qualité des partis politiques. Je suis tout à fait d'accord sur la nécessité d'établir un code de bonne conduite des responsables politiques ; mon collègue, M. Mikko Elo, notre rapporteur général, développera cette idée

dans quelques minutes. Toutefois, aucun instrument officiel ne peut remplacer la sélection la plus équitable et le mécanisme régulateur que représente le libre vote des citoyens.

Des élections libres et équitables constituent la condition sine qua non de tout système démocratique.

Pour l'Assemblée parlementaire, l'observation des élections est, du reste, l'une des activités les plus importantes. Permettez-moi de souligner un fait : l'Assemblée n'a jamais été favorable à un candidat ou à un parti unique. Nous défendons simplement le respect des principes démocratiques et nous devons donc être prêts à accepter les résultats de telles élections. Je l'ai dit au sujet des élections présidentielles qui ont eu lieu en Ukraine en décembre 2004 et je l'ai répété à propos des élections au Conseil législatif palestinien cette année.

Chers collègues,

En un mot, mon message à nous tous, responsables politiques, est le suivant :

- nous devons absolument respecter, en toutes circonstances, les libertés et valeurs fondamentales, dont la liberté des médias qui représente le principal mécanisme correctif public de la vie politique ;
- nous devons avoir le courage de défendre ces valeurs même lorsqu'une majorité de nos concitoyens ont une opinion différente ; prenez la peine de mort, par exemple : elle est inadmissible, même si, dans maints pays, elle compte encore de nombreux partisans ;
- nous devons donner l'exemple à nos concitoyens, tant dans la vie publique que privée, s'agissant des valeurs humaines essentielles que sont l'intégrité, l'honnêteté et la compassion. Les mensonges et la corruption, en particulier, sapent les fondements mêmes de nos démocraties car ils détruisent l'indispensable lien de confiance entre la population et ceux qui gouvernent en son nom ;
- nous devons rivaliser à coups d'idées et de programmes dans le cadre d'élections libres et équitables ;



- nous devons respecter la diversité des opinions politiques et respecter aussi l'opposition ;
- nous devons rester à l'écoute de la société civile qui propose systématiquement de nouvelles idées et formule des critiques constructives.

Mesdames et Messieurs,

Dans la deuxième partie de mon intervention, j'aimerais développer mes idées et propositions sur la façon dont le Forum pour l'avenir de la démocratie – ce mécanisme qui est précisément la raison de notre venue à Moscou aujourd'hui – devrait devenir un véritable instrument de promotion de la démocratie.

Lors de la première réunion du forum à Varsovie, j'ai conclu que les futures réunions du forum devraient être :

- diversifiées et représentatives – un pont entre les différents groupes d'intérêt au sein de la société ;
- autonomes et promptes à prendre des initiatives ;
- souples et créatives.

Vous savez peut-être que le forum lui-même est à l'origine d'une initiative de l'Assemblée, et plus précisément de notre collègue, M. Wielowieyski, député polonais, à qui je rends hommage aujourd'hui.

A mon avis, le forum doit se fonder sur les principes suivants :

- il doit rassembler le plus large éventail possible de partenaires pour qui la démocratie revêt un intérêt réel et immédiat : la société civile, les journalistes, les universitaires, les responsables politiques et les partis politiques, les fonctionnaires, etc ;
- il doit y avoir un bon équilibre entre ces groupes afin d'assurer une véritable représentation pluraliste de la société dans son ensemble ;

- il ne doit pas faire double emploi avec les travaux des organes et mécanismes existants du Conseil de l'Europe, à savoir l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et la commission de liaison pour les ONG internationales, qui jouissent du statut participatif.

J'ai déclaré à Varsovie que ces organes n'avaient pas besoin de doublon mais ils doivent être associés au forum. Aujourd'hui, après l'expérience de l'organisation de deux réunions du forum, j'irai encore plus loin.

Les organes dotés d'une légitimité démocratique doivent être non seulement associés au forum mais aussi chargés de le gérer.

Lorsque ce principe n'est pas respecté, quelle qu'en soit la raison, c'est la qualité des débats qui en souffre.

J'ai, par conséquent, déjà suggéré que l'Assemblée parlementaire procède à une évaluation des deux premières réunions du forum et prenne une nouvelle initiative en vue de développer pleinement le potentiel considérable de cette idée merveilleuse et utile.

A cet égard, je tiens à rendre hommage à la présidence russe du Comité des Ministres qui, sans aucune hésitation, a proposé que la Douma d'Etat soit, du côté russe, l'organisateur du forum.

Permettez-moi de saisir cette occasion pour remercier la présidence russe et plus précisément :

- du côté parlementaire, les présidents des deux chambres, MM. Gryzlov et Mironov, et la délégation auprès de l'Assemblée parlementaire conduite par M. Kosachev ;
- du côté gouvernemental, le ministre des Affaires étrangères, M. Lavrov, et M. l'ambassadeur Orlov, à Strasbourg, pour leur ferme et constant soutien de la dimension parlementaire dans les affaires européennes et internationales.

Pour être tout à fait franc, je dois dire que je suis parfois surpris de la résistance des « vieilles démocraties » lorsqu'il s'agit d'associer les parlements aux rouages essentiels du fonctionnement du Conseil de l'Europe, comme le budget de l'Organisation, en alléguant le statut adopté il y a plus d'un demi-siècle et en ne tenant pas compte de l'évolution démocratique qui a eu lieu depuis lors.

Chers collègues,

J'ai essayé d'être extrêmement ouvert et sincère dans mon intervention car je pense qu'en tant que responsables politiques, nous nous trouvons à un tournant décisif.

Les statistiques montrent qu'un nombre croissant de citoyens se détournent de la vie publique, considérant que les responsables politiques et leurs partis deviennent de plus en plus des « sociétés par actions » se souciant essentiellement de leurs actionnaires, à savoir les membres du parti, au lieu de défendre les intérêts des citoyens.

On observe une tendance similaire au niveau européen où des citoyens toujours plus nombreux se détournent des affaires politiques européennes pour ne se préoccuper que des questions nationales. Face à cette situation, la solution de facilité serait de rejeter la faute sur nos concitoyens, mais ce serait une erreur.

Nous devons réfléchir sur nous-mêmes, sur nos partis politiques et nous atteler à la tâche ardue d'inverser la tendance. Nous devons nous rapprocher de nos concitoyens, les jeunes, les étudiants, les associations, afin de garantir leur pleine participation aux affaires publiques.

Nous devons aussi nous adapter à la mondialisation et développer la création de partis au niveau transnational ; si les questions économiques, sociales et culturelles deviennent de plus en plus universelles, les responsables politiques et leurs partis ne peuvent rester à la traîne. Dans cette perspective, les responsables politiques doivent interpréter correctement les évolutions et enjeux nouveaux ; les partis politiques ont donc besoin de la contribution de groupes de réflexion

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

composés d'experts de haut niveau dont le rôle n'est pas de remplacer les responsables politiques mais de leur apporter des idées nouvelles et originales.

La démocratie est une doctrine merveilleuse et il est de notre devoir d'assurer son développement.

Je pense que la présente réunion à Moscou sera une étape utile dans cette voie.

**Boris Gryzlov**

*Président de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie*

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de souhaiter la bienvenue aux représentants de partis politiques européens, d'organisations internationales de premier plan, de réseaux de partis et également d'instituts de recherche et d'autres organes de la société civile.

En ma qualité de président de la Douma russe et de président du parti unifié de Russie, je tiens à souligner l'importance de ce forum sur « le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie ». Une conférence comme celle-ci illustre un aspect majeur de la construction de la démocratie.

Le peuple russe a fait un choix historique en faveur de la démocratie. Nous estimons qu'il est essentiel de poursuivre dans cette voie, ce qui est le cas actuellement. La Constitution de la Fédération de Russie démocratique et souveraine fonctionne sans changement depuis plus longtemps que toute autre Constitution dans l'histoire de ce pays.

Ce n'est pas un hasard, à mon sens, si la Constitution démocratique s'avère tout à fait viable et conforme aux besoins de la Russie. Au nom du parti auquel j'appartiens, je tiens à dire que la préservation de la Constitution est l'un des éléments fondamentaux de notre philosophie, l'une des conditions indispensables pour rendre notre développement démocratique et stable.

Je suis convaincu que des valeurs comme le bien-être de la population et un développement international stable sont étroitement liées à la consolidation des institutions démocratiques. Il est vrai que pour assurer l'efficacité d'un système démocratique, il ne suffit pas de donner aux citoyens la possibilité de simplement voter pour les partis politiques. Il est extrêmement important de disposer de mécanismes permettant de parvenir à un consensus sur des questions telles que les négociations entre les partis politiques après les élections et d'appliquer des décisions prises de manière démocratique. Le passé comme

le présent nous fournissent de nombreux exemples de situations où les peuples ne tiennent pas compte de ces caractéristiques du processus démocratique, ce qui entraîne un effondrement de l'économie, voire des troubles sociaux.

Nous attachons, par conséquent, une grande importance au parlementarisme, à la mise en place d'instances représentatives du pouvoir et de divers types de contrôle du fonctionnement des organes exécutifs.

Parmi les questions que nous allons examiner ici aujourd'hui figurent celles relatives aux valeurs démocratiques universelles dans le cadre concret d'un Etat spécifique. Nous sommes tous conscients que les tentatives pour imposer la démocratie de l'extérieur sont contestables en termes de droit international et de légitimité, et se révèlent aussi inefficaces. On n'obtient pas de meilleurs résultats en plaquant sur tel ou tel pays le type de démocratie instauré dans un autre pays sans tenir compte de sa situation particulière ; il est, en outre, essentiel de situer cette démocratie dans le contexte de la mondialisation.

Pour être efficace, le système politique d'un Etat souverain doit se fonder sur la tradition et la culture de la société, et il incombe aux partis politiques, dans leurs activités quotidiennes, de veiller à ce que les citoyens soient suffisamment informés de ce qui se passe en politique dans leur pays. Je tiens à souligner que, dans le monde qui est le nôtre, le développement de la démocratie doit être envisagé de manière très large, notamment face aux nouveaux défis et menaces auxquels la société est exposée. Autrement, les différents Etats du monde risquent de rencontrer de très graves problèmes, s'agissant à la fois de développer leur régime politique et de répondre aux défis et menaces.

A cet égard, je tiens à souligner combien il est important que le Conseil de l'Europe accorde une attention accrue aux questions socio-économiques.

Si l'on ne tient pas compte de ces questions, si l'on ne s'attache pas à favoriser le développement et à trouver des solutions, on n'obtien-

dra nulle part dans le monde de résultats satisfaisants en matière de construction de la démocratie. Nous devons agir pour rendre la démocratie viable et le développement stable. En nous penchant sur toutes ces questions, et non pas en laissant faire le hasard, on peut établir un rapport étroit entre le développement socio-économique et le développement du régime politique.

A travers toute son histoire, la Russie a connu des crises engendrées par l'instabilité politique. En 1917, les chances de développement démocratique ont été balayées par l'instabilité politique et le refus du gouvernement de traiter les questions nationales et internationales. Tous les citoyens de ce pays se souviennent que la Russie a connu un grave risque d'effondrement à la fin des années 1990. La réponse à cette menace a consisté à transformer le système politique. Nous souhaitons ne pas avoir à faire face de nouveau à de telles menaces mais pouvoir instaurer une démocratie stable dans un Etat souverain.

S'agissant de la responsabilité des Etats dans le développement démocratique, je tiens à attirer votre attention sur les objectifs ci-après :

Nous devons consolider les institutions démocratiques au niveau national et, dans tous les pays, la première chose à faire est de renoncer à évaluer le développement démocratique selon un principe appliqué de façon discriminatoire. On sait bien que lorsqu'ils constatent que leur pays est apprécié selon le système du « deux poids, deux mesures », de nombreux électeurs commencent à avoir des doutes sur toute évaluation des valeurs démocratiques.

La coopération et le respect mutuel exigent de renoncer à la pratique du « deux poids, deux mesures ». Lorsque l'on évalue la situation d'un pays donné, il faut veiller à ne pas s'immiscer dans ses affaires intérieures. Il faut renoncer aux jugements préconçus.

Il n'est pas admissible, selon nous, que les citoyens sachent avant certaines échéances électorales que le pays « A » fera l'objet d'une évaluation positive, quelle que soit la façon dont se dérouleront les élections, ou bien que le pays « B » sera jugé négativement, quoi qu'il arrive dans le pays en question. Nous constatons que de telles

évaluations ont bien lieu de même que dans certains cas, les élections sont jugées en fonction du vainqueur. Nous devons lutter contre une telle partialité. Le rôle des partis a été grandement renforcé dans le processus politique de la Russie ces dernières années grâce aux faits que la législation est désormais appliquée de manière plus efficace et que les partis politiques russes eux-mêmes font des efforts constants.

Il est à noter que, de nos jours, les partis politiques s'intéressent davantage au développement stratégique du pays alors que, par le passé, ils s'intéressaient plutôt aux tactiques électorales. Il nous faut, en outre, améliorer la législation. Les députés supposent généralement que certains problèmes législatifs sont tout à fait nouveaux alors qu'un grand nombre d'entre eux sont semblables à ceux que les pays européens ont à résoudre. Quel que soit le pays, les électeurs n'apprécieraient guère une situation où la plupart des partis n'existeraient que sur le bulletin de vote et ne prendraient aucune mesure concrète pour participer aux élections, ce à quoi aboutissait l'ancienne législation russe sur les partis politiques.

Nous voulons que les partis tiennent leurs promesses. Mais comment pouvons-nous garantir ce résultat si les partis sont instables et se désagrègent périodiquement ?

Par le passé, les lois sur les partis politiques et leur mode de formation réglait de nombreux problèmes mais n'encourageaient pas les forces politiques à devenir plus responsables vis-à-vis des électeurs.

Le degré de transparence, capital pour tout pays, était insuffisant. Tout en préservant les points positifs de la législation antérieure, nous avons actualisé la loi sur les élections et les partis politiques qui a notamment pour effet substantiel d'attribuer un rôle plus important aux partis politiques dans les élections à tous les niveaux. Les électeurs peuvent constater à présent qu'ils ne votent pas simplement pour des candidats particuliers mais pour des forces politiques qui proposent un programme transparent et un plan d'action. Les restrictions relatives à la participation des membres du gouvernement aux partis politiques ont également été supprimées.



Désormais, les dirigeants sont davantage tenus de rendre compte de leur action et les risques de corruption sont réduits. Nous disposons aussi d'un mécanisme de participation des partis politiques à ce processus. Les élus régionaux approuvent les candidats à des postes de direction dans les régions et le parti vainqueur peut aussi désigner un candidat aux élections présidentielles.

La consolidation du système politique est très étroitement liée au rôle accru joué par les organes représentatifs du pouvoir, les autorités locales et la société civile. De nos jours, l'une des tâches extrêmement importantes pour tout parti politique consiste à intensifier ses activités à l'échelon local car nous procédons actuellement à une réforme de l'administration locale. Il est difficile de parler de construction de la démocratie si l'on n'envisage pas de laisser les citoyens eux-mêmes ou les représentants pour lesquels ils votent prendre la plupart des décisions au niveau local.

On compte désormais des élus au sein des organes de l'administration locale, ce qui n'était pas le cas dans les années 1990. Une réforme de transition est en cours sur trois ans. Grâce à l'instauration de lois qui leur sont propres, les régions ont la possibilité d'accélérer ces réformes.

J'estime que les citoyens doivent avoir connaissance des activités des partis non seulement à travers des émissions de télévision mais aussi par eux-mêmes, en jugeant des résultats là où ils vivent. Nous devons nous débarrasser des critères imprécis qui rendent impossible la distinction entre les partis politiques et les organismes publics. Nous le faisons, du reste, actuellement à propos de tous les types d'organisation.

Les partis ne doivent pas, à mon sens, être prépondérants dans ce dialogue. La Russie sait mieux que beaucoup d'autres pays quelles sont les conséquences d'un système où les partis veulent contrôler tous les domaines de la vie publique. Le rôle et l'influence des partis doivent être contrebalancés par les activités indépendantes des diverses organisations de la société civile.

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Permettez-moi de souhaiter tout le succès possible à l'ensemble des participants au forum ; j'espère que ces travaux déboucheront sur une meilleure compréhension mutuelle et l'instauration de critères plus fiables pour évaluer les actions et propositions conjointes relatives aux tâches concrètes à remplir pour développer comme il convient la démocratie.

**Message du Président de la Fédération de Russie,  
Vladimir Poutine**

*lu par Boris Gryzlov, Président de la Douma d'Etat  
de la Fédération de Russie  
Moscou, Kremlin*

C'est avec un grand plaisir que j'accueille les participants et invités du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie ici à Moscou.

Cette réunion peut de fait être au centre des manifestations organisées sous la présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, car elle concerne un large éventail de questions d'actualité. Le débat porte notamment sur le rôle que les partis politiques jouent dans la recherche de réponses efficaces aux défis modernes et sur l'interaction entre les partis et les autres participants au processus démocratique.

Le continent européen et le monde en général sont aujourd'hui confrontés à de graves menaces : extrémisme, xénophobie, intolérance religieuse. Il va sans dire que non seulement les gouvernements mais aussi les partis et les autres institutions de la société civile devraient s'employer activement à neutraliser ces menaces. C'est avec satisfaction que nous prenons note de l'attention accrue que le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire portent aux questions relatives à l'instauration d'un dialogue entre les cultures et les religions.

J'espère que cette réunion vous permettra de procéder à un échange de vues sur les modalités de développement de la démocratie en Europe et contribuera à atteindre les buts que tous les partis européens partagent, à savoir le renforcement des contacts quotidiens avec l'électorat, les droits de l'homme et l'Etat de droit. Votre collaboration directe et vos débats approfondis favoriseront à n'en pas douter la coopération paneuropéenne et renforceront encore les liens entre les parlements et entre les partis.

Tous mes vœux de succès vous accompagnent dans vos travaux.

**Terry Davis**

*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

Certains leaders semblent croire à la démocratie comme d'autres personnes croient au paradis – ils souhaitent y aller mais pas tout de suite. D'autres traitent la démocratie comme un grand buffet avec des valeurs qu'ils peuvent prendre et choisir comme ils en ont envie pour se faire un sandwich selon leur goût et leur préférence. Et enfin, il y a ceux, en particulier dans les démocraties de longue date, qui pensent être dotés d'une infaillibilité presque divine dans toutes les questions concernant l'égalité, la vérité et la justice. Ils ne sont pas des dictateurs déguisés mais, en règle générale, des dirigeants qui croient en la démocratie, des dirigeants éclairés qui se soucient véritablement du bien-être de la population. Mais chacun sait ce qui a souvent été dit sur les bonnes intentions...

C'est là qu'intervient le Conseil de l'Europe, pour aider, guider nos gouvernements et leur rappeler leurs promesses et leurs engagements. Cela me fait souvent penser aux bonnes résolutions du Nouvel An, elles sont en grande partie sincères mais souvent fragiles.

Le forum fait partie intégrante de cet effort. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de lancer cette initiative parce qu'ils sentaient la nécessité que quelqu'un relève les défis de la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle et présente un ensemble clair, précis et utile de recommandations sur les actions à entreprendre pour que nos démocraties soient plus fonctionnelles et plus représentatives.

La démocratie est le droit des peuples à choisir librement ses dirigeants et à en changer. Elle inclut toutes les libertés fondamentales et libertés civiles, de la liberté de pensée et de religion à la liberté d'expression, de réunion et d'association. Certains d'entre vous objecteront que je répète des vérités évidentes et universellement acceptées, mais la réalité, ainsi que nous avons pu le voir avec le meurtre d'Anna Politkovskaïa, est souvent dramatiquement différente.

Pouvons-nous encore parler de véritable liberté d'expression lorsque des journalistes sont réduits au silence par l'intimidation, l'enlève-

ment ou même l'assassinat en pleine rue ? Je pense que c'est la question à se poser, indépendamment de l'identité des commanditaires de ce crime.

Pouvons-nous encore parler de véritable liberté d'information si des personnes disposent de douzaines de chaînes de télévision mais non d'un vrai choix de points de vue ?

Pouvons-nous encore parler de véritable démocratie si les citoyens votent pour avaliser des décisions qui ont déjà été prises ?

Il arrive que les atteintes à notre liberté soient flagrantes et évidentes mais elles sont beaucoup plus souvent discrètes et difficiles à discerner.

Ces dernières années, de nombreuses préoccupations ont été exprimées au sujet de « la santé de la démocratie » en Europe.

La manière habituelle de vérifier la santé d'une personne est de prendre sa température. Dans le cas de la démocratie, la température est prise lors des élections qui sont organisées régulièrement. On s'inquiète si la participation aux votes a été moins élevée – ce qui est appelé le taux de participation – que lors des élections précédentes. Et lorsque l'on s'interroge sur les possibilités d'améliorer la santé de la démocratie, il est habituel d'avancer des idées sur la manière d'accroître le taux de participation. Les méthodes préconisées vont de la contrainte à l'incitation. Il m'a personnellement toujours paru étrange d'entendre évoquer une amélioration de la démocratie en forçant les citoyens à se rendre aux urnes ! Cela ne me paraît pas juste. Quant au fait d'inciter les citoyens à voter, les idées avancées passent de l'installation d'urnes pour les bulletins de vote dans des supermarchés à des billets de loterie pour récompenser un électeur d'avoir voté.

Pour moi, un faible taux de participation lors d'une élection n'est pas un problème en soi. C'est un symptôme de quelque chose de beaucoup plus fondamental – une aversion à l'égard de la politique et des partis politiques.

Le sujet de ce forum est le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie, mais il importe avant tout de reconnaître que les partis politiques ne sont pas un simple instrument du pouvoir. Ils sont un élément essentiel de la démocratie.

Un parti politique ne se compose pas uniquement de membres du parlement. Un parti politique doit inclure des personnes qui ne sont pas des parlementaires sinon il ne mérite pas l'appellation de parti politique. Il ne s'agit alors que d'un groupe ou d'une faction parlementaire. Et il est de plus en plus admis que l'effectif des partis politiques – généralement les personnes qui assistent aux réunions ou distribuent des tracts – ne cesse de diminuer.

Avant d'examiner ce qui devrait ou peut être fait au sujet de ce phénomène, nous devons tout d'abord nous interroger sur les raisons pour lesquelles les personnes adhèrent à des partis politiques.

Il y a, à mes yeux, deux raisons à cela.

Premièrement, certains adhèrent à un parti politique pour les possibilités de carrière qu'il offre – une manière de satisfaire à ses ambitions personnelles. Ces ambitions peuvent être relativement modestes, devenir le maire d'une commune plutôt que le Président ou le Premier ministre. Toutefois, le nombre de personnes qui adhèrent à des partis politiques pour cette raison est, selon moi, relativement peu élevé.

Deuxièmement, il est plus courant d'adhérer à un parti politique pour promouvoir ou protéger un intérêt (d'ordinaire un intérêt économique), ou réaliser un projet – c'est-à-dire souhaiter influencer sur l'évolution de la société.

Pourquoi donc un nombre moins élevé de personnes adhèrent à des partis politiques aujourd'hui ?

Je pense que nous pouvons identifier cinq facteurs distincts mais liés. Premièrement, le déclin des idéologies et le progrès du consensus. A quoi sert d'adhérer à un parti politique s'il ne se distingue pas des autres partis politiques ? De plus en plus ces dernières années, les

partis politiques de nombreuses démocraties se sont rapprochés. Les différences sont moindres sur les questions de politique (en particulier de politique économique). De plus en plus souvent les différences sont marginales – et portent sur des points de détail –, les responsables politiques sont donc considérés comme étant tous pareils.

Deuxièmement, la croyance très répandue que ceux qui s'engagent dans la politique ne le font que par intérêt personnel. Bien sûr, il y a toujours eu et il y aura toujours quelques responsables politiques corrompus. Néanmoins, il est foncièrement injuste de dépeindre tous les responsables politiques de la même couleur. La plupart des responsables politiques ne sont pas corrompus. Toutefois, c'est un fait qu'ils sont impopulaires et considérés comme des méchants plutôt que des héros par bon nombre de nos citoyens, et cela porte préjudice aux membres intègres des partis politiques. Franchement, je pense que les médias portent une lourde part de responsabilité pour cet aspect de l'opinion publique.

Troisièmement, le développement de la consommation a également eu un effet sur les partis politiques. Par définition, adhérer à un parti politique – par l'association et le travail avec d'autres personnes qui partagent votre vision – est un acte collectif. Au cours des âges, il y a eu et il y aura toujours de nombreux partis politiques fondés sur l'intérêt d'un groupe de producteurs (des agriculteurs aux ouvriers). Mais bon nombre de personnes se voient actuellement comme consommateurs plutôt que comme producteurs, et comme individus plutôt que comme membres d'une société.

Quatrièmement, l'importance accrue de l'économie de marché à la fin du XX<sup>e</sup> siècle ne s'est pas limitée aux questions économiques. De plus en plus, au cours des dernières années, les chefs des partis politiques ont utilisé les études de marché (appelés sondages d'opinion publique) pour déterminer la politique plutôt que de dire ce qu'ils pensent : « voilà ce que je crois et voilà donc ce que je préconise de faire ».

Cinquièmement et enfin, l'effet de la télévision et son rôle dominant dans les médias. L'impact visuel de la télévision a privilégié l'apparence et l'image au détriment des convictions et des politiques. Cela

signifie aussi que les partis n'ont pas besoin de membres s'ils peuvent toucher les électeurs par la télévision. Plus besoin de distribuer des tracts !

Est-ce grave ?

La question dépend de la manière dont vous considérez le pouvoir et l'autorité : viennent-ils d'en haut ou d'en bas ?

Les membres des partis politiques sont-ils traités comme s'ils étaient les supporters d'une équipe de football ou le fan-club de pop-stars ? Si nous voulons stopper le déclin des partis politiques, il faut offrir quelque chose de plus à leurs membres – ils ont un projet et ils veulent le voir réalisé. Ils veulent déterminer la politique de leurs partis politiques. Ils veulent choisir leurs candidats et ils veulent choisir leurs leaders. En d'autres termes, nous devons faire en sorte qu'il vaille vraiment la peine d'adhérer à un parti politique. Pour cela, les membres doivent être responsabilisés. En bref, il faut démocratiser les partis politiques.

Sinon, il y a lieu de reconnaître que la grande époque des partis politiques est révolue, qu'ils vont devenir des mouvements plutôt que des organisations. Je pense que cette tendance semble déjà se profiler aux Etats-Unis d'Amérique où l'appartenance à un parti politique est considérée depuis de nombreuses années comme quelque peu suspecte.

Quelle que soit la voie choisie – relance ou transformation – il convient d'agir parce que les partis politiques ont été fondés sur la démocratie telle que nous l'avons conçue autrefois. Il ne fait aucun doute que la confiance et l'appui de la population ainsi que son adhésion aux partis politiques diminuent et que sa confiance et son appui à la démocratie sont en danger. Si nous voulons restaurer cette confiance, nous devons renforcer l'intégrité, l'efficacité et la responsabilité de nos systèmes démocratiques qui englobent les partis politiques. C'est aussi simple que cela – et aussi complexe que cela. Et il faut le faire, parce que si nous échouons, la confiance continuera à s'effriter, la démocratie à mal fonctionner et la liberté disparaîtra.



## **PREMIÈRE SESSION PLÉNIÈRE**

---

### **DISCOURS ET ALLOCUTIONS**

**Mikko Elo**

*Rapporteur général*

Monsieur le Président de la Douma,  
Monsieur le Ministre,  
Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe,  
Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,  
Mesdames et Messieurs,

Je me féliciterai tout d'abord, si vous me le permettez, du fait que la présidence russe du Conseil de l'Europe a clairement montré l'importance qu'elle attache au Forum pour l'avenir de la démocratie. Il est en effet gratifiant de voir comment l'idée de développer la démocratie en discutant de ses aspects essentiels au niveau paneuropéen fait son chemin et a de bonnes chances de devenir un trait permanent de notre paysage politique.

En outre, je suis heureux que, du côté russe, cet événement soit organisé à la fois par la Douma et le ministère des Affaires étrangères, et l'on peut voir, rassemblés ici, des représentants des pouvoirs exécutif et législatif des Etats membres du Conseil de l'Europe qui discutent ensemble des problèmes et enjeux communs. C'est évidemment tout naturel car le thème de nos débats, à savoir les partis politiques, concerne l'ensemble du système politique et revêt pour lui une importance majeure.

C'est un grand honneur pour moi d'être le rapporteur général de cette vénérable assemblée mais c'est aussi un défi à relever. Permettez-moi

de vous rappeler brièvement dans quel contexte j'ai été désigné : suite à la précédente réunion du forum qui s'est tenue en novembre dernier, à Varsovie, plusieurs membres de notre Assemblée ont déposé une proposition de recommandation sur l'établissement d'un code de bonne conduite des partis politiques. La commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire m'a nommé rapporteur. En même temps, il a été décidé, sur proposition des hôtes russes, que cette réunion du forum aurait pour thème général « le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie ». Les organisateurs ont bien accueilli la proposition de l'Assemblée selon laquelle les conclusions des discussions de Moscou fourniraient la substance du rapport et de la recommandation de l'Assemblée. Il était donc tout indiqué que j'établisse les conclusions de cette réunion du forum – je vous les présenterai demain – et que je les intègre dans mon rapport que je soumettrai à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en janvier 2007.

Ce sera alors au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de veiller à ce que des suites concrètes soient données à la présente réunion comme l'élaboration du code de bonne conduite des partis politiques qui, s'il était établi, constituerait un résultat tangible et précieux.

Avant le forum, l'Assemblée parlementaire, et plus précisément la commission des questions politiques, a mené des travaux préparatoires et une réflexion approfondie sur le thème de notre rencontre. Je dois vous dire que cette question suscite un grand intérêt parmi les membres de l'Assemblée, ce qui est logique car ils sont tous directement concernés.

Mesdames et Messieurs,

Les partis politiques constituent un lien essentiel dans le processus démocratique et leur rôle de soutien de la démocratie représentative est bien établi. Il n'y a pas de système démocratique moderne sans parti politique et, plus particulièrement, sans pluralisme.

Pourtant, ces dernières années, on a entendu de plus en plus parler de « crise » des partis politiques, terme justifié par le faible taux de

participation aux élections et à la vie politique en tant que telle, et plus généralement par le fléchissement de l'intérêt et de la confiance dans le processus politique. Cette tendance générale suscite forcément des inquiétudes parmi les responsables politiques.

L'enjeu majeur consiste à déterminer les raisons de ce phénomène et à proposer et mettre en œuvre des solutions susceptibles d'améliorer cette situation peu satisfaisante.

Les origines de la crise sont manifestement complexes et ne peuvent assurément pas faire l'objet d'une explication simpliste.

Pour expliquer le manque d'intérêt et la faible participation des citoyens à la vie publique ainsi que le taux élevé d'abstention aux élections, il est important de faire un bon diagnostic des conditions générales dans lesquelles fonctionnent les partis politiques.

Tout d'abord, la bonne conduite des partis politiques passe par une définition précise du cadre juridique et administratif. S'agissant de la création des partis politiques et des conditions externes de fonctionnement, je renvoie aux lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

L'Assemblée parlementaire a également pris position sur certaines questions liées à l'adoption de recommandations et de résolutions sur la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe (2000 et 2003) ; sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe (2002) ; sur le code de bonne conduite en matière électorale (2001 et 2003) ; et sur le financement des partis politiques (2001). Je ne m'attarderai pas sur ces questions car je crois savoir que les textes sont disponibles, mais j'espère que nous aurons l'occasion de les examiner plus en détail dans le cadre de nos ateliers.

Il convient d'examiner dans quelle mesure la législation nationale doit régir les règles internes des partis politiques, leurs activités et

### *Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

leur mode de fonctionnement. Cette question essentielle sera, je l'espère, traitée au cours de nos délibérations.

Enfin, compte tenu des diverses formes de participation des partis politiques à la vie publique, les partis d'opposition jouent aussi un rôle extrêmement important dans toute société démocratique ; cette question mérite à mon sens d'être traitée, et je compte l'approfondir dans mon rapport.

Nos débats ont pour but ultime de déterminer les éléments d'un futur code de bonne conduite des partis politiques, et donc de contribuer à renforcer leur légitimité. Je pense que pour définir ces éléments, il convient d'examiner plusieurs questions :

#### *Bonnes pratiques en matière de processus électoral*

La première question concerne le processus électoral défini en droit par un cadre législatif, administratif et organisationnel. Les bonnes pratiques devraient inclure l'élaboration de lignes directrices visant à promouvoir l'équité, la participation des femmes et des jeunes, le rôle clé des médias et la transparence du financement des partis politiques.

Je m'arrêterai sur un aspect particulier mentionné ci-dessus car je le considère comme spécialement important : le nombre de femmes candidates sur les listes électorales des partis. Dans certains partis, il existe des règles internes garantissant des quotas pour les femmes ; toutefois, cette règle est loin d'être généralisée. Les femmes représentent environ 10 % des parlementaires européens. C'est une situation très peu satisfaisante et l'une des recommandations aux partis devrait inclure l'augmentation du nombre de femmes sur les listes électorales.

Le processus des primaires au sein des partis est une autre question épineuse. Bien que les apparences laissent croire que les principes démocratiques sont pleinement respectés au sein même des partis, les fréquents exemples de manipulation par les chefs de parti suscitent notamment de nombreuses inquiétudes.

Le financement des campagnes électorales est, bien entendu, la préoccupation majeure. Il ne fait aucun doute que la responsabilité et la transparence totale à cet égard peuvent avoir une influence décisive sur la crédibilité des partis.

Il est manifeste que, dans une large mesure, le choix d'un système électoral (proportionnel ou majoritaire) détermine la forme de gouvernement et le rôle des partis dans le système politique. C'est un élément important à prendre en compte lors de l'élaboration d'un code de bonne conduite des partis politiques.

#### *Bonne conduite des partis politiques d'opposition*

Comme je l'ai dit précédemment, les partis d'opposition jouent un rôle clé dans notre système démocratique. La division entre gouvernement et opposition est, en effet, aussi ancienne que la démocratie politique elle-même. L'existence d'une opposition est indispensable au bon fonctionnement de nos régimes politiques parlementaires. Les partis qui perdent les élections endossent le rôle de l'opposition. Ils sont libres de critiquer le programme politique de la majorité et de formuler leurs propres propositions. Envisager des lignes directrices pour les partis politiques d'opposition, tel sera mon second point.

#### *Bonnes pratiques de démocratie au sein même des partis*

Le troisième groupe de questions mettra l'accent sur les bonnes pratiques de démocratie interne aux partis, qui sont particulièrement importantes car elles renforcent la crédibilité de l'ensemble du processus démocratique et favorisent, par conséquent, la stabilité et les changements pacifiques.

Les règles internes des partis politiques devraient satisfaire les attentes légitimes des citoyens et, plus particulièrement, assurer l'égalité d'accès afin que tous les citoyens puissent intervenir dans les affaires publiques. La démocratie au sein des partis est un moyen d'accroître la participation politique, de mieux sensibiliser l'opinion et de renforcer la légitimité des partis entre le parlement et l'électorat.

### *Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Les lignes directrices devraient permettre de garantir l'égalité des sexes, de lutter contre la corruption, de promouvoir des mécanismes de responsabilité interne plus efficaces et d'accroître la transparence des financements privés. Elles devraient recommander des procédures internes prévoyant la consultation des membres sur les politiques ou des décisions importantes pour le parti (coalitions électorales, accords gouvernementaux etc.). Ce processus de consultation qui n'existe pas dans de nombreux partis peut être mis en œuvre grâce à des enquêtes relatives à des problèmes de politique générale menées auprès des membres du parti ou grâce à des référendums.

Cette liste de recommandations pourrait être évidemment beaucoup plus longue et j'espère qu'elle sera complétée au cours de nos débats.

### *Bonnes pratiques en matière de relations et d'interaction avec la société dans son ensemble*

Mon dernier point porte sur l'instauration de bonnes pratiques en matière de relations et d'interaction avec la société civile fondées sur l'indépendance, l'interdépendance et le dialogue. Les bonnes pratiques dans ce domaine devraient prendre en compte le manque d'intérêt des jeunes pour la vie politique en développant les activités éducatives pour eux et l'éducation à la citoyenneté démocratique, en renforçant le rôle des médias et leur influence sur l'action politique et en maintenant la confiance des citoyens dans les partis politiques grâce à la transparence. Il est capital, à mon sens, d'associer les jeunes à la vie politique pour l'avenir de la démocratie. Aux niveaux local et régional, les partis politiques pourraient avoir un budget spécifique destiné à soutenir les organisations de la jeunesse.

Les relations entre les partis politiques et la société civile devraient contribuer à établir un système de gouvernement plus transparent et participatif.

Il y a encore beaucoup de sujets qui sortent du cadre de ces trois groupes de questions que j'ai examinés ci-dessus comme une participation plus active des jeunes, l'éducation à la citoyenneté

démocratique et les activités au sein de la communauté locale. Tous ces sujets méritent une plus grande attention et seront, je l'espère, développés au cours de notre réunion.

Mesdames et Messieurs,

Je me réjouis à la perspective de notre débat qui, j'en suis convaincu, contribuera largement au rapport de l'Assemblée et, en conséquence, à l'élaboration du code de bonne conduite des partis politiques.

Je vous souhaite à tous des discussions fructueuses et intéressantes.

**Bogdan Borusewicz**

*Président du Sénat de la République de Pologne*

Monsieur le Président de la Douma d'Etat de l'Assemblée nationale  
de la Fédération de Russie,  
Monsieur le Président de l'Assemblée parlementaire  
du Conseil de l'Europe,  
Excellences, Mesdames et Messieurs,

J'appartiens à une génération qui sait à quel point la voie de la reconstruction d'un pays démocratique est semée d'embûches. La population de mon pays a surmonté la passivité et l'apathie, poussée par la grande vague du mouvement Solidarność, après des années d'efforts et de sacrifices. Toutefois, la création d'une société civile et d'un système démocratique efficace requiert encore beaucoup de travail et d'attention portée à la voix du peuple, ainsi que de vigilance vis-à-vis des tendances pathologiques.

L'avenir de la démocratie européenne s'est avéré être l'un des principaux thèmes du 3<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe, à Varsovie ; à cette occasion, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de créer un nouvel instrument du Conseil de l'Europe – le Forum pour l'avenir de la démocratie. Dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions du 3<sup>e</sup> Sommet, le Conseil de l'Europe a décidé de convoquer une réunion inaugurale du forum quelques mois seulement après le sommet. Comme nous le savons, cette réunion a eu lieu en novembre dernier, à Varsovie. J'ai eu l'honneur de coprésider ces délibérations l'année dernière. Je suis venu à Moscou pour marquer cette continuité et souligner ma solidarité avec la contribution de la Russie à ce processus.

Le thème de la réunion du forum à Moscou me paraît correspondre parfaitement à l'évolution des processus démocratiques en cours sur le continent européen. Je tiens aussi à profiter de mon intervention pour insister sur le fait que le forum s'inscrit dans la continuité, conformément au but qui, selon la perception qu'en a la Pologne, a été défini par le Conseil de l'Europe.



Du point de vue de la Pologne, ce n'est qu'en fonctionnant à titre de processus permanent que le forum peut devenir un instrument efficace du Conseil de l'Europe, un instrument intelligible pour d'autres organisations internationales, tant au niveau mondial que régional.

Je tiens ici à attirer votre attention sur la nécessité de coordonner les travaux menés par le Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie avec ceux entrepris par d'autres organisations internationales au nom de la consolidation démocratique. Nous observons, en effet, que de nouvelles initiatives sont prises par l'Union européenne et sous les auspices des Nations Unies, ainsi que par des groupes de pays à l'échelon régional en Europe et dans le monde. Je veux parler de la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le mouvement mondial de la « communauté des démocraties » et une initiative régionale prise récemment par l'Ukraine et la Lituanie intitulée « communauté du choix démocratique ». L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est sans doute un partenaire énergique du Conseil de l'Europe dans ses efforts pour consolider la démocratie européenne.

Nous devons considérer ce regain d'intérêt pour les processus démocratiques comme un signe des temps et un message selon lequel la démocratie exige des améliorations et une adaptation constantes aux nouveaux défis. En même temps, je suggère que le Forum pour l'avenir de la démocratie coopère étroitement avec ces initiatives et n'agisse pas isolément. J'espère que cette suggestion figurera dans les conclusions de notre réunion.

La réunion du forum à Varsovie portait sur le thème fondamental de la vie démocratique contemporaine, à savoir la participation civique. Je tiens à souligner la pertinence du thème du présent forum. La question du rôle joué par les partis politiques dans le processus démocratique en cours dans les Etats européens, et au-delà de l'Europe, a été suggérée par la Recommandation 1693 de janvier 2005 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, au moment des préparatifs du 3<sup>e</sup> Sommet. Le rapporteur était le député Konstantin Kosachov. Le fait que nous abordions ce thème aujourd'hui est indubitablement la

confirmation de la finesse de son intuition et de celle de nombreux autres collègues au sein de l'Assemblée parlementaire.

La recommandation comporte une suggestion intéressante, celle d'élaborer un code de bonne conduite des partis politiques européens. Une autre suggestion qui découle de la première, à savoir élaborer un code de bonnes pratiques couvrant tous les aspects de la participation civile, a trouvé son expression dans les conclusions de la réunion du forum à Varsovie. Il convient, à mon sens, de rapprocher ces deux codes. Nous, responsables politiques, devrions voir un indice, et un avertissement, dans le fait que les citoyens entreprennent de codifier les bonnes pratiques pour améliorer la qualité de la vie politique.

La démocratie européenne contemporaine s'appuie sur deux piliers : les partis politiques et les organisations de la société civile.

D'une part, les partis politiques sont les principaux éléments de la représentation démocratique et, dans le cadre de leurs prérogatives parlementaires, ils sont responsables de la gouvernance de nos pays. D'autre part, nous attachons une importance croissante à la société civile s'agissant de représenter les intérêts et les points de vue de nos concitoyens. La société civile a aussi, du reste, une plus grande dimension morale pour les citoyens car elle est moins impliquée que les politiques dans les difficultés de la gouvernance.

L'Europe et sa culture, sources de la pensée démocratique, devraient instaurer un modèle de coopération entre ces deux piliers du processus démocratique contemporain. Le Conseil de l'Europe, en tant que principale autorité et promoteur de l'idée démocratique, est parfaitement bien placé pour défendre avec éclat cette définition du modèle contemporain de la vie démocratique. Notre forum peut prendre une mesure concrète en ce sens, en se mettant à l'élaboration des deux codes de bonnes pratiques ou, du moins, en prenant l'initiative d'un débat public sur ce thème.

Je ne donnerai ici que quelques exemples des questions que se posent les citoyens lorsqu'ils réfléchissent au rôle des partis politiques dans le processus démocratique :

- les raisons du faible taux de participation aux élections législatives et locales ;
- la question connexe de savoir dans quelle mesure les partis politiques et leurs activités représentent les intérêts et les attentes des citoyens ;
- le rôle des formes dites « directes » de prise de décision et de débat démocratique – référendums, « démocratie participative » ou l'internet dans la société moderne ;
- les raisons de la faveur dont jouissent le radicalisme et le populisme en tant qu'éléments de programme de certains partis politiques ;
- l'établissement d'une hiérarchie politique et économique ;
- le rôle et la responsabilité des médias dans le processus de contrôle des partis politiques ;
- comme nous le savons tous, le transfert de certains éléments du pouvoir politique vers le haut ou vers le bas par rapport à l'échelon national est un signe des temps ; d'où les questions concernant :
  - le champ d'application, supposé vaste, du principe de subsidiarité et l'attitude des partis politiques vis-à-vis de ce processus ;
  - l'attitude des partis politiques au sein des parlements nationaux vis-à-vis du processus d'intégration supranationale ;
- enfin, la question fondamentale de l'universalité du modèle démocratique.

En conclusion, je tiens à nouveau à attirer votre attention, comme nous l'avons fait à Varsovie, sur une question qui nous concerne tous, à savoir *l'aide au Bélarus*. Le Conseil de l'Europe a lancé plusieurs programmes de consolidation de la démocratie destinés à l'ensemble de la population et des groupes sociaux du Bélarus. La Pologne en assure le cofinancement. Comme l'ont affirmé les participants au 3<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe, à Varsovie, « nous attendons le jour où le Bélarus sera prêt à rejoindre le Conseil de l'Europe ». C'est l'objectif des programmes proposés par le Conseil de l'Europe.

Nous espérons atteindre cet objectif plus rapidement grâce aux travaux menés par le Forum pour l'avenir de la démocratie et à la participation en son sein des responsables bélarussiens de la société civile. Ils ont, rappelons-nous, participé à la réunion inaugurale du forum, à Varsovie.

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Je tiens à féliciter nos hôtes russes de la façon créative dont ils envisagent l'évolution du forum. Notre réunion ici témoigne, sans conteste, du grand succès de la Russie dans l'exercice de ses responsabilités au sein du Conseil de l'Europe.

**Milo Djukanovic**

*Premier ministre du Monténégro*

Mesdames et Messieurs, je remercie M. Van der Linden, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Terry Davis, Secrétaire Général, et Boris Gryzlov, président de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie, de m'avoir invité à participer à ce forum dans le cadre de mes fonctions de président du Parti démocratique des socialistes du Monténégro. Je suis heureux que ce forum se tienne à Moscou, capitale de la Russie, avec laquelle le Monténégro entretient depuis des siècles une forte relation d'amitié.

Le Monténégro a retrouvé son indépendance lors du référendum du 21 mai 2006, dans le respect des normes démocratiques européennes les plus élevées. Pour le Monténégro – qui est devenu membre des Nations Unies et de l'OSCE peu après le référendum – et sa nouvelle démocratie, c'est un vrai défi que d'être présent dans toutes les enceintes où se discutent l'avenir de la démocratie, les changements de l'Europe moderne et l'évolution du monde démocratique. Notre motivation est d'autant plus grande que le Monténégro, nous l'espérons, aura bientôt sa place au sein du Conseil de l'Europe. Nous sommes fiers d'affirmer que nous sommes la seule république de l'ex-Yougoslavie à avoir été épargnée par les conflits ethniques et par les ravages de la guerre dans les années 1990, époque de la tragédie en Yougoslavie. L'harmonie ethnique ainsi que la stabilité politique et macro-économique de notre pays ont été renforcées, contribuant ainsi à la stabilité régionale et à la création d'un Etat dont les fondements sont la sécurité et la démocratie, en vue d'une intégration rapide dans les structures euro-atlantiques, objectif partagé par tous les pays de la région. Parallèlement, nous avons réussi à préserver les meilleures relations possibles avec notre voisin le plus proche, la Serbie – avec laquelle nous avons constitué une Union d'Etats jusqu'au 21 mai –, à établir de bonnes relations avec les autres pays voisins et à développer une confiance et une entente mutuelles avec nos partenaires européens, la Russie, les Etats-Unis et tous les grands acteurs de la communauté internationale.

Permettez-moi de profiter de cette occasion pour faire quelques observations sur le rôle des partis politiques dans la construction de

la démocratie, en m'appuyant sur l'expérience du Monténégro, petit pays des Balkans qui est devenu une illustration exemplaire de la façon dont la politique européenne peut franchir les frontières de l'Union européenne d'aujourd'hui pour exercer son influence jusque dans le sud de l'Europe. Le Parti démocratique des socialistes a largement contribué à ce processus. Par son orientation civique, il rassemble les représentants de tous les peuples et de toutes les minorités qui vivent au Monténégro : les Monténégrins et les Serbes, les Musulmans, les Albanais et les Croates. Il a réussi à mobiliser la majorité de la population du pays en devenant le facteur clé du rassemblement des forces progressistes démocratiques et en mettant en avant les intérêts nationaux stratégiques du Monténégro, qui sont en phase avec les objectifs pro-européens de toutes les forces démocratiques de la région. Avec le Parti social-démocrate, qui a été pendant des années notre partenaire dans la coalition, et avec des partenaires issus de différentes minorités qui contribuent activement à la construction d'une société civique au Monténégro, nous avons bâti un gouvernement de coalition qui, durant ces dernières années difficiles pour notre pays, a poursuivi avec succès des objectifs économiques libéraux et a ouvert des perspectives encourageantes pour le développement de la démocratie en mettant en place des infrastructures administratives et en lançant un train de réformes politiques en accord avec les normes européennes. Notre victoire retentissante lors des récentes élections législatives et municipales nous permet de mettre en place un nouveau gouvernement, qui est déjà en cours de formation, et de prendre des mesures plus déterminantes encore par la suite.

Le Monténégro est une nation stable et ouverte, qui offre des conditions très favorables pour les investissements étrangers venant à la fois de l'Est, de l'Ouest et du monde entier. Aujourd'hui, le pays accueille les investissements d'une soixantaine de pays. En effet, l'année dernière nous étions classés premier dans notre région et troisième en Europe en terme d'IDE (investissements directs à l'étranger), qui s'élevait à 620 euros par habitant. Les perspectives pour l'année prochaine sont encore plus positives. L'euro a cours légal depuis le premier jour de sa mise en circulation. Nous avons fait chuter l'inflation sous la barre des 2 %, le déficit budgétaire de cette année est d'environ 0,5 % et le PIB devrait augmenter de 7 %. En

cinq ans seulement, le taux de chômage est passé de 32 à 14,5 %. Ces dernières années, le Monténégro a également été l'une des premières destinations touristiques avec des taux de croissance se situant parmi les plus élevés.

Je vous ai donné ces chiffres comme des preuves incontestables qu'il ne peut y avoir de développement réussi de la démocratie sans croissance économique et sans amélioration du niveau de vie de chacun. Si l'on se base sur ces tendances, les résultats pour nos deux objectifs à court terme pourraient s'avérer positifs : le Partenariat pour la paix lors du sommet de l'OTAN à Riga et la signature de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Union d'ici à la fin de l'année ou au début de l'année prochaine. Le nouveau gouvernement doit accélérer le processus de réforme de la législation et des politiques de sécurité et de défense, garantir l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, donner plus de force à la lutte contre la corruption et le crime organisé, tout en introduisant les changements nécessaires à notre intégration dans l'Europe. Nous sommes également prêts à apporter notre contribution à la guerre internationale contre le terrorisme, dans les limites de nos capacités. Voilà tous les objectifs poursuivis par notre Parti démocratique des socialistes.

Je profite de cette occasion pour remercier tout ceux qui, dans la région, en Europe, en Russie et aux Etats-Unis, ont su voir dans le Monténégro un oasis de paix, de démocratie et d'harmonie entre les peuples, et qui ont apporté leur soutien dans notre volonté de poursuivre ces objectifs stratégiques de démocratie.

**Marc Franco**

*Chef de la délégation de la Commission européenne  
en Fédération de Russie*

Mesdames, Messieurs. Je vous remercie de me donner la parole pour lire cette allocution au nom de Benita Ferrero-Waldner, membre de la Commission européenne chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, qui ne peut malheureusement être présente à ce forum et qui m'a demandé de lire cette allocution en son nom.

Je voudrais tout d'abord féliciter nos hôtes ainsi que le Conseil de l'Europe pour le choix du thème de ce Forum pour l'avenir de la démocratie, qui examine de près le rôle des partis politiques. Au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, nous partageons le point de vue selon lequel les partis politiques constituent le moteur de la démocratie pluraliste. Dans les systèmes démocratiques, les partis politiques ont le devoir d'exécuter les tâches les plus essentielles, à savoir former les élites politiques et désigner les candidats pour les mandats publics. Les partis politiques sont également indispensables dans la mesure où ils font office de trait d'union entre les citoyens et les décideurs politiques, où ils recensent et rassemblent les intérêts de chacun et où ils mobilisent le grand public, en particulier en période d'élections. Nous avons besoin des partis pour structurer la compétition politique, en appliquant pleinement les libertés d'opinion et d'association qui sont les droits fondamentaux des citoyens, droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Enfin, les partis sont nécessaires pour critiquer ou, au contraire, encourager les institutions qui sont les nôtres afin de nous aider à rester sur le droit chemin. Et pourtant, les électeurs font de moins en moins confiance aux partis politiques, qui ont souvent mauvaise presse. Dans de nombreuses régions du monde, les partis sont perçus comme centrés sur eux-mêmes, engagés dans des conflits internes ritualistes, peu différents les uns des autres sur le plan politique et peu enclins à respecter leurs engagements électoraux. Aujourd'hui, dans de nombreux pays d'Europe, comme ailleurs dans le monde, ils sont souvent considérés comme l'une des causes principales du scepticisme et de la désaffection à l'égard de la démocratie. Le problème



est peut-être encore plus d'actualité dans les jeunes démocraties où les attentes sont plus élevées et les partis peu expérimentés, ce qui risque de provoquer des désillusions plus profondes.

Ce forum est donc une excellente opportunité de rassembler des personnalités politiques et des représentants de la société civile afin d'examiner soigneusement ce malaise et d'étudier les mesures à prendre pour inverser la tendance. Je pense qu'en Europe, continent qui a vu naître les premiers partis politiques et la démocratie parlementaire, il nous incombe spécialement de trouver des solutions nouvelles pour encourager les partis à œuvrer de manière juste au service de la démocratie. Il est de plus en plus reconnu que les partis nécessitent autant d'attention, de compréhension et de soutien que la société civile et autres institutions vitales pour la démocratie. Ces dernières années, un intérêt particulier a été accordé aux questions de transparence et de financement des partis politiques, avec des demandes de surveillance et de réglementation plus rigoureuse. Le Conseil de l'Europe a diffusé d'excellentes lignes directrices sur ce sujet. Je souhaite maintenant qu'elles soient largement utilisées.

Des questions de plus en plus larges concernant les lois sur les partis et les lois électorales sont actuellement à l'étude en vue de renforcer les droits et les responsabilités des partis. Nous avons accueilli très favorablement le récent rapport de la Commission de Venise à ce sujet. Le rôle des partis politiques est bien sûr au cœur de l'attention en période d'observation électorale, et l'OSCE/BIDDH et l'Union européenne sont des acteurs de premier plan dans ce domaine. Ces organisations emploient des méthodes bien rodées pour évaluer le degré de conformité entre la façon dont les élections sont menées et les normes internationales établies pour les élections démocratiques en général. Cela implique que tous les partis, y compris le parti du gouvernement en place, doivent être traités de manière égale durant toute la période électorale et se conformer à des règles de campagne communes à tous, en bénéficiant d'un accès équitable aux médias.

Au-delà du processus électoral proprement dit, bien d'autres questions concernant les partis politiques demandent à être examinées de plus près. L'une des interrogations principales est de savoir comment

les partis peuvent se convaincre de devenir eux-mêmes plus démocratiques dans leur fonctionnement interne. Pour obtenir le statut légitime d'acteurs politiques, ils doivent reposer sur le principe de la libre adhésion et accorder à leurs membres une réelle responsabilité en leur donnant l'opportunité d'élire leurs dirigeants, de contribuer activement à la vie politique et de se présenter en tant que candidats. Dans certains pays, ces procédures sont très réglementées. Dans d'autres, les partis ont carte blanche. Cependant, dans tous les pays, en particulier ceux dont le système électoral est basé sur le mode de scrutin proportionnel plurinominal, la tendance est de plus en plus à la prise de décision du haut de la pyramide, ce qui risque d'éloigner la « base » et limiter l'efficacité du parti en tant que moyen de communication avec la collectivité. Si l'on considère les partis comme une composante essentielle de l'architecture institutionnelle de la démocratie, ils méritent un soutien financier de l'Etat, comme l'ont préconisé récemment de nombreuses études sur le financement des partis. Cependant, coupons court à tout quiproquo : les partis ne doivent pas être tenus, en retour, d'agir dans l'intérêt de l'Etat et ne doivent pas se voir imposer une réglementation en matière d'adhésion, de gestion, d'orientations politiques, d'information ou de formation. Les organisations de la société civile ont pour fonction de court-circuiter les partis pour faire pression directement sur l'exécutif, mais, sur le long terme, ils ont tout intérêt à créer une élite politique de qualité et ne doivent donc pas négliger la valeur des partis.

Les grandes priorités de l'Union européenne sont la démocratie et la bonne gouvernance dans les pays membres et dans nos relations avec les pays tiers. Dans ce domaine, nous travaillons en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe. Notre engagement pour le respect des droits de l'homme est toujours très fort, et nous nous intéressons de près aux moyens de soutenir davantage le processus politique démocratique, y compris par le soutien aux parlements. Mardi dernier, par exemple, nous avons lancé un projet pour la commission anticorruption de la Douma en association avec le Conseil de l'Europe. Nous continuerons de collaborer avec la société civile et les institutions publiques dans de nombreux domaines. Les partis politiques en seront les bénéficiaires indirects plutôt que directs, et nous avons en particulier l'intention d'encourager le dialogue entre

la société civile et les élites politiques afin de renforcer la participation et la représentation politiques. Bien sûr, les Cassandre sont nombreuses qui considèrent les partis politiques tels que nous les connaissons comme une chose du passé, une espèce en voie de disparition. Selon cette vision postmoderne, les partis dont la légitimité ne s'appuie plus sur le principe de libre adhésion sont remplacés par des groupuscules élitistes autoproclamés qui utilisent les médias pour communiquer avec les citoyens et les groupes d'intérêt, et qui décident de leur orientation politique en fonction des études de marché. Les médias remplacent le parlement en réclamant la transparence du gouvernement ; les citoyens participent différemment à la vie civique, la démocratie directe étant une éventualité à ne pas négliger.

Ce Forum pour l'avenir de la démocratie peut largement contribuer au débat sur l'avenir des partis politiques ; il défie toutes les Cassandre puisqu'il montre qu'une autre perspective est possible. Je suis fermement convaincu que des partis ouverts, réceptifs et fondés sur un système de libre adhésion restent indispensables pour la démocratie. Bien qu'ils soient difficiles à mettre en place dans les démocraties émergentes, ils représentent des institutions démocratiques vitales qui doivent être mises sur pied prudemment, sans précipitation et avec le soutien général.

Je vous souhaite un débat fructueux pour les deux prochains jours et attends avec beaucoup d'impatience et d'intérêt vos conclusions et recommandations.

**Vladimir Shveitser**

*Directeur du Centre d'études politiques, Institut de l'Europe  
de l'Académie des sciences de Russie*

Chers participants,

Je représente l'Institut de l'Europe qui n'est lié à aucun parti politique ni à aucune organisation. Nous sommes tout à fait indépendants de nos agences gouvernementales et notre institut, au sein duquel je travaille depuis de nombreuses années déjà, mène ses recherches en toute liberté. Il est toujours très heureux de recevoir des hôtes et des politologues. M. Marc Franco, de la Commission européenne, qui a pris la parole avant moi, y a été accueilli à de nombreuses reprises et y a fait de très intéressants exposés qui ont enrichi notre connaissance de l'Union européenne.

Le Centre d'études politiques que je dirige a tenu récemment un certain nombre de conférences passionnantes en présence de collègues étrangers, de politologues et de participants russes. Nos recherches portent essentiellement sur la diversité des associations et partis politiques fondés sur un groupe régional ou ethnique, ou orientés à gauche ou au centre ou vers le radicalisme ou le nationalisme, en d'autres termes sur toute la gamme des mouvements et partis politiques constitués aujourd'hui en Europe. A l'échelon national, ces recherches nous permettent également d'exploiter l'expérience acquise en Russie.

La Fédération de Russie est en train de gravir les premières marches vers la démocratie et le pluripartisme. L'expérience européenne a de multiples facettes aux niveaux horizontal et vertical à la fois. Il faut se rappeler qu'en Europe les partis politiques ont évolué dans des environnements opposés. Trois grandes catégories de partis caractérisent l'expérience européenne : premièrement, ceux qui, depuis longtemps, sont en place dans l'arène politique ; deuxièmement, ceux qui sont passés d'un régime autoritaire à la démocratie (on trouve ces derniers dans au moins trois pays qui ont de l'importance pour la Russie) et troisièmement ceux qui ont été créés dans des pays aujourd'hui membres de l'Union européenne et dont le régime était

jusque-là incompatible, dans une large mesure, avec les principes fondamentaux de la démocratie. Il faut maintenant chercher à exploiter cette expérience.

S'agissant de la Russie, tout le monde ne sait peut-être pas que c'est un vaste territoire de 150 millions d'habitants. Les contacts y sont très difficiles en raison des distances, la population étant très dispersée sur un vaste territoire. Lorsque des partis politiques militent dans de petits pays où la société est compacte, communiquer et atteindre des objectifs n'est pas une tâche difficile en soi même si parfois cela ne va pas sans mal ; pour la Russie, c'est autrement plus difficile. En effet, la situation politique y est influencée par la situation historique, et comme pour d'autres pays les a priori du passé sont très ancrés dans l'esprit des gens dont nombre ne jugent toujours pas essentiels les principes démocratiques. Le pluripartisme s'est toutefois structuré au cours des dix à quinze dernières années alors que, précédemment, les partis s'associaient au sein de coalitions peu soudées et revendiquaient le droit de siéger au parlement. Le résultat de leur action est encore visible aujourd'hui.

Concernant ces partis, nombreux sont ceux qui, tant à l'Ouest qu'en Russie, pensent que le pluripartisme a évolué dans notre pays de façon très artificielle, comme en laboratoire. Le gouvernement assure uniquement un cadre juridique propre à créer de grands partis politiques reflétant les intérêts de chacune des catégories de population qui vivent dans toutes les régions du pays. Et c'est extrêmement important parce que la Russie compte 89 régions aux réalités culturelles très variées. En effet, il y a une énorme différence entre le sud, soumis à la sécheresse et où l'approvisionnement en eau est très compliqué, et le nord, frappé par les tsunamis et les inondations. La population qui vit au quatre coins de la Russie ne comprend pas toujours très bien ce que fait le gouvernement parce qu'elle est très éloignée des centres de décisions. Je suis certain que nos discussions avec nos collègues européens, ici dans cette salle de réunion, en plénière et en groupes de travail, nous aideront à trouver la bonne solution.

Bien que nous nous caractérisions par nos particularités géographiques et politiques, il n'y a pas tant de différences entre la Russie

et les autres pays d'Europe. Il ne faut pas oublier que le pluripartisme occidental traverse actuellement une crise. Quand je parle de « crise », je ne veux pas dire qu'il est en bout de course ni qu'il est en train de s'écrouler, mais simplement qu'il est en proie à des difficultés d'adaptation : il n'a pas pu trouver les bonnes réponses aux problèmes. La vie est un perpétuel changement et les partis politiques peuvent paraître obsolètes parce qu'ils ne sont pas imprégnés des idées ambiantes qui sont celles de la base ou des gens qui ne leur sont pas proches. Au plan des carences, nous savons tous ce qu'il en est. Nous avons tous conscience de la corruption, des scandales, de la bureaucratisation de la vie des partis et de sa lourdeur qui font que l'opinion des plus faibles est ignorée. Les chefs de partis prennent parfois des décisions contraires, officiellement ou non, à l'avis des militants. Un exemple en est Tony Blair et sa politique en Irak à laquelle étaient opposés les travaillistes pour des raisons de manque de coordination. Et c'est loin d'être le seul exemple !

En Europe, les partis sont à la traîne de l'évolution technologique : ils n'utilisent pas l'internet autant qu'ils le pourraient et, parallèlement, leurs méthodes et moyens de communication traditionnels comme la radio, la presse et la télévision sont en déclin : les journaux des partis politiques se meurent et les militants s'informent auprès de sources indépendantes. S'abonner à l'organe du parti, c'est du passé. Le pluripartisme occidental a malheureusement remplacé les outils idéologiques par les relations publiques et les campagnes de propagande, ce qui a eu pour résultat d'éloigner la population des partis qui ne jouent un rôle actif que pendant les périodes électorales. Par ailleurs, le parti souffre d'un déficit d'image collective : en effet, on en connaît le chef qui en est l'atout pendant les élections et l'on sait ce qu'il peut en advenir. Il est soumis à la critique de toutes les manières possibles et imaginables, ce qui retentit sur le parti alors qu'il est bien normal, et difficile, d'avoir des problèmes d'ordre privé. L'idéologie et la vision de l'avenir passent au second plan et la population s'intéresse davantage aux alliances entre qui et qui, plutôt qu'à ce que le parti peut offrir comme perspectives.

Les partis politiques s'éloignent du processus de décision concernant les questions internationales ou en sont écartés. Ainsi aujourd'hui,

ces questions sont traitées à très haut, voire au plus haut niveau, où les représentants des partis n'agissent pas comme tels mais en tant que chefs d'un mouvement national ou international. Par ailleurs, les altermondialistes manifestent et le font pour protéger leurs contemporains, mais leur action est rejetée par la majorité car elle enfreint les principes démocratiques. Il faut tenir compte de tout cela en Russie dès lors que nous envisageons d'appliquer l'expérience d'autres pays européens. Selon moi, il faut aussi tenir compte des avantages et inconvénients, ainsi que des étapes franchies par la Russie. Si certains peuvent se proclamer libéraux, conservateurs ou socio-démocrates, ils doivent le démontrer concrètement ; aucun programme ni déclaration ne saurait convaincre quiconque des intentions véritables d'un parti tant que celui-ci n'en aura pas fait la preuve par l'action.

Permettez-moi de souligner à nouveau que les difficultés de la démocratie européenne des partis ne relève que d'une crise de croissance. Il s'agit d'une sorte de maladie, parfois même de maladie grave comme c'est souvent le cas sur la scène européenne. En qualité de chercheur, j'ai été très malheureux lorsque la Constitution européenne, qui devait constituer les fondements de l'Union européenne, a été rejetée par la France et les Pays-Bas. Plus important encore est qu'en juin 2004, seuls 40 % des inscrits ont voté aux élections européennes. Très peu l'ont fait dans les nouveaux Etats membres alors qu'ils étaient 60 à 70 %, voire plus, à avoir pris part au référendum sur l'adhésion à l'Union. Il s'est avéré que, dans ces pays, les électeurs n'ont pas fait le lien entre le développement de l'Europe et le fonctionnement de leur parti politique. Il faut exploiter aujourd'hui cette expérience politique en Russie.

Lors de nos discussions, nous pourrions clarifier nombre de questions et améliorer nos partis politiques.





## DEUXIÈME SESSION

---

### ATELIERS

#### Atelier I

#### **Rôle et responsabilités des partis politiques dans l'identification de solutions démocratiques aux défis contemporains**

##### **Document de réflexion**

**Peter Duncan**

*Département des sciences sociales, Ecole des études slaves  
et est-européennes, University College London*

Le présent document ne vise pas à apporter des réponses mais plutôt à proposer des pistes de réflexion pour l'atelier. Cependant, on ne peut ignorer ici certaines questions portant sur des points déjà examinés dans le cadre d'autres ateliers. Pour obtenir les meilleurs résultats, il faut comprendre que les anciennes démocraties ne sont pas là pour donner des leçons aux Etats qui sortent du communisme, mais que tous les pays doivent chercher ensemble à approfondir les principes de la démocratie.

##### *Le rôle fondamental des partis*

Comment les partis peuvent-ils améliorer leur rôle démocratique fondamental ?

1. en choisissant une direction politique capable de gouverner démocratiquement l'Etat ou ses subdivisions et de céder le pouvoir à l'opposition, conformément à la Constitution, en cas de défaite électorale, ou au parlement (ou assemblée locale) ;

### *Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

2. en proposant de nouveaux programmes électoraux, clairement différenciés, parmi lesquels les électeurs peuvent choisir ;
3. en établissant un *lien entre les citoyens et les pouvoirs publics*, aux niveaux national et local, favorisant ainsi une culture politique démocratique ;
4. en servant de vecteurs à l'expression des intérêts et des valeurs des différents groupes sociaux ;
5. en filtrant les demandes et en les organisant dans des propositions politiques sur lesquelles se fondent les programmes des gouvernements.

### *L'affiliation, l'identification et le financement des partis politiques*

Dans les Etats postcommunistes de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique, le niveau d'identification des électeurs aux partis politiques est faible par rapport à l'Europe de l'Ouest. Cela s'explique en partie par l'histoire récente de l'activité des partis. Cette faible identification se reflète dans l'instabilité du soutien apporté aux partis politiques et dans la formation de nouveaux partis qui obtiennent parfois rapidement un large soutien. Comment les partis peuvent-ils s'assurer une base de soutien sur le long terme et ainsi renforcer l'attachement des électeurs à la démocratie ? Comment peuvent-ils persuader les citoyens de l'importance des partis politiques ?

L'affiliation à un parti politique représente une étape supérieure de l'identification. En Europe de l'Ouest, le niveau d'affiliation aux partis politiques a eu tendance à chuter ces dernières décennies. Même si l'exactitude des chiffres officiels est sujette à caution, il semble que le niveau d'affiliation dans les Etats postcommunistes soit encore moins élevé qu'en Europe de l'Ouest et aux Etats-Unis. Comment inverser la tendance et faire participer les adhérents à la vie démocratique ?

Comment le financement des partis peut-il avoir lieu dans le respect de la démocratie ? En Europe de l'Ouest, il est de plus en plus courant depuis quelques années de reprocher aux entreprises et à certains individus de faire des dons aux partis en échange de faveurs financières ou politiques. On peut se demander si le financement des

partis par l'Etat est souhaitable, ou s'il retire aux adhérents le contrôle de leur parti, donne aux dirigeants un trop grand confort et entrave l'émergence de nouvelles idées.

*Quels facteurs tendent à favoriser le développement d'un système de partis efficace ?*

1. Parlementaire ou présidentiel ? par rapport au système présidentiel, le système parlementaire confie par nature un rôle plus central aux partis politiques, ceux-ci jouissant d'un plus grand contrôle sur l'exécutif ;
2. représentation territoriale ou représentation purement proportionnelle (RP) ?
3. avec quelle facilité devrait-on être en mesure de former officiellement un parti ? faut-il disposer d'un système spécial pour l'enregistrement des partis ? l'obligation pour les partis de rendre publiques ou de révéler à l'Etat les listes de leurs adhérents peut être dissuasive ;
4. liberté des médias : comment les partis politiques peuvent-ils garantir que la télévision, la presse et l'internet restent suffisamment libres par rapport à l'Etat ou aux intérêts commerciaux pour transmettre leur message à l'électorat ?
5. les partis devraient-ils coopérer avec les syndicats, les groupes écologistes et les ONG ?
6. comment les partis politiques peuvent-ils renforcer l'Etat de droit ? un pays où certains groupes ethniques sont victimes de discrimination par les pouvoirs publics et où les journalistes et les hommes politiques peuvent être tués en toute impunité peut-il être considéré comme une démocratie ?
7. le développement des clivages sociaux alimente les programmes de certains partis politiques.

*Intégration*

Comment les partis politiques peuvent-ils renforcer la démocratie en établissant le contact avec des groupes de la société qui ont été relativement exclus – ou qui s'excluent eux-mêmes – du processus politique ? Il peut s'agir de groupes composés de femmes, de

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

minorités ethniques et religieuses, d'immigrés, de chômeurs et de sans-abri. Les partis devraient-ils créer des sections spéciales pour attirer des représentants de ces groupes et promouvoir une action démocratique en leur nom ? Les partis politiques devraient-ils recruter des résidents qui ne sont pas des ressortissants nationaux (par exemple des immigrés turcs en Allemagne, des non-citoyens en Estonie et en Lettonie) ?

*Comment les partis politiques peuvent-ils relever ces défis et renforcer la démocratie ?*

*Environnement* : par exemple les changements climatiques, la conservation de l'énergie. Les partis devraient-ils persuader leurs électeurs de freiner leur consommation ?

*Santé* : VIH/sida, tuberculose, santé mentale, obésité, cancer, maladies cardiaques, toxicomanie ;

*Pauvreté* : dans les pays et entre les pays ;

*Séparatisme régional/national* (exemples positifs de la Belgique, de l'Espagne, de l'Ecosse, de l'Irlande du Nord) ;

*Problèmes démographiques et besoins en travailleurs immigrés*

*Racisme* : comment dissuader certains partis de fonder leur programme sur des préjugés ethniques ?

*Extrémisme religieux et terrorisme* : comment les partis peuvent-ils nouer le dialogue avec les jeunes marginalisés et les intégrer dans le système démocratique ?

*Autoritarisme ou mesures autoritaires*, qui viendraient en réponse au terrorisme : par exemple l'introduction de cartes d'identité en Angleterre suite aux attentats de Londres du 7 juillet 2005 ; la suppression de l'élection des gouverneurs de région en Russie au lendemain de la tragique prise d'otages dans l'école de Beslan ;

« *Politique virtuelle* » : par exemple la création artificielle par les gouvernements de partis prétendus d'opposition ; stratagèmes visant à discréditer les opposants ou obtenir le soutien de l'électorat ;

*Tension internationale* : chauvinisme, hostilité entre les Etats et les peuples, prolifération des armes, intervention militaire unilatérale.

**Andreas Gross**

*Membre du Parlement suisse*

*Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

Je souhaiterais résumer mon intervention par deux messages.

Premièrement, je vais compléter pour l'essentiel les observations de M. Duncan dans la mesure où je vais m'intéresser essentiellement à l'aspect politique alors qu'il s'est concentré sur les grandes orientations. Je pense personnellement que la crise qui touche nos partis porte sur leur manière théorique de travailler, sur ce qu'ils sont en réalité et non simplement sur ce qu'ils font.

Pour ce qui est des deux messages, je proposerais d'aborder cette question en commençant par les points négatifs. Nous devrions engager nos partis démocratiques à revenir à leurs racines, le point de départ réel, même s'il ne nous faut pas oublier que les conditions de notre action sont aujourd'hui bien meilleures qu'elles ne l'étaient un siècle en arrière lorsque la démocratie a vu le jour.

Tout d'abord, les populations disposent aujourd'hui d'une formation plus poussée, sont beaucoup mieux informées et plus à même de porter un jugement individuel et autonome. Je pense parfois que nous capitulons devant des gens qui sont aujourd'hui mieux armés pour nous critiquer.

Je suis ensuite convaincu que nous nous trouvons face à une crise générale de tous les partis politiques. Cette crise prend des formes diverses en fonction du pays et s'explique aussi différemment selon qu'elle frappe ce qu'il est convenu d'appeler les nouvelles ou les anciennes démocraties. Cela étant, tous les partis, dans chacun des quarante-six pays, ont des programmes clairs et je suis très heureux de pouvoir apporter ma contribution.

Pour ce qui est de la contribution de la Commission européenne, M<sup>me</sup> Ferrero Waldner a terminé sur une note plutôt résignée. Certains

milieux scientifiques estiment en outre que les partis traditionnels ont perdu de leur utilité. La seule chose dont les partis politiques aient aujourd'hui besoin, ce sont des fonds, comme les clubs de football, et il existe en fait un parti bien connu dirigé par le président d'un club de football sur la même base que ces clubs.

Certes, nous avons besoin de bailleurs de fonds, mais nous avons aussi besoin d'électeurs qui aient un pouvoir. De nombreuses tendances en ce sens sont déjà observées en Europe et je serais tenté de les considérer comme des « mécanismes d'organisation du pouvoir » importés des Etats-Unis. Nous voyons généralement dans ces systèmes des machines visant à organiser le corps électoral mais je n'y vois pour ma part que la banalisation actuelle de la démocratie.

Si nous voulons rétablir la démocratie, nous devons donc revenir à ce que j'appellerais les fonctions traditionnelles des partis politiques. J'en suis convaincu, mais si vous n'êtes pas d'accord je souhaiterais réellement vous entendre après car il s'agit pour moi d'un domaine dans lequel un réexamen est capital dans toute l'Europe.

Ce dont on aurait de toute urgence besoin dans la sphère politique, ce sont des orientations, et c'est précisément ce que l'on n'obtient jamais face à un écran ni même en lisant des journaux. Les orientations découlent de délibérations. Le mot débat est un mot qui dit bien ce qu'il veut dire et je pense au substantif allemand « *Beratung* », qui n'est pas facile à traduire car il associe la réflexion et la discussion.

Il importe aussi de prévoir dans chaque village et ville un endroit où les habitants puissent se réunir régulièrement pour discuter des questions délicates. A l'heure où, livrés à eux-mêmes, les gens ont du mal à adopter une position cohérente, je pense que des lieux de débat de ce type contribueraient à combler les principaux déficits actuels.

Nous avons besoin de pouvoir améliorer notre compréhension mutuelle, d'enceintes où débattre de programmes politiques et de nouveaux liens entre les représentants et les électeurs de manière que les deux parties puissent écouter, parler, échanger et mettre en commun toutes leurs expériences, y compris leurs déceptions, car

c'est le seul moyen de tirer des enseignements de l'expérience des autres.

J'en viens à mon deuxième point, nous avons besoin de sociétés qui favorisent davantage l'acquisition de connaissances ; certains pensent que nous n'apprenons pas suffisamment ni suffisamment rapidement parce que les partis ne font pas ce qu'ils sont supposés faire. Les partis deviendraient ou redeviendraient ainsi un maillon essentiel d'un processus démocratique amélioré. Ils regagneraient en outre une certaine légitimité, car la légitimité est aujourd'hui dans une certaine mesure une question de chance. Des sociétés privilégiant l'acquisition de connaissances permettraient de nouveau de comprendre les situations politiques et les réalités sociales en associant l'aspect apprentissage au caractère stimulant. Le fait est qu'il n'est pas rare que les autres nous fassent part de leurs idées mais ils ont souvent l'impression que nous ne les écoutons pas.

Je serai favorable à ce que l'on tente l'expérience suivante. Les principaux partis dans tous les pays devraient comprendre des sections dans les villes et les villages disposant d'un espace de discussion de ce type où les gens s'écoutent, font part de leurs intérêts, essaient de les transformer en stratégies, programmes et suggestions pratiques, où les responsables défendent leurs actions et les citoyens leur posent des questions et suggèrent des améliorations.

Je pense que si cela est possible dans les petites localités et pas uniquement dans les grandes villes en faisant ensuite remonter l'information vers les premières, le système que nous recherchons tous pourrait être créé, restaurant ainsi la légitimité que nous avons perdue.

A mes yeux, le principal argument en faveur d'une telle approche est aujourd'hui le suivant : tout le monde veut défendre l'intérêt général mais personne ne sait en quoi il consiste. Nous devons essayer de le redéfinir et déterminer les dépenses publiques correspondantes avec – et non simplement pour – toutes les populations concernées. A mon sens, le message essentiel de la démocratie est le suivant : ceux que les décisions concernent doivent prendre part au processus décisionnel.



Pour beaucoup, le problème est l'individualisme. Je pense pour ma part que l'individualisme peut aussi faire partie de la solution comme on l'a souvent vu dans le passé. C'est pourquoi j'ai parlé de retour aux origines bien que dans de meilleures conditions qu'avant. De plus, en « Occident », les principaux partis ont de tout temps été considérés comme des « armées » et ce n'est pas un hasard si au siècle dernier l'une des personnalités de premier plan du parti social-démocrate allemand, le principal parti à l'époque, était considérée comme une sorte de général. Les armées n'en sont pas moins des institutions très hiérarchiques qui ont leurs généraux et autres gradés, et les structures collectives utilisées à cette époque ne correspondaient pas aux besoins individuels.

Il s'agissait bien sûr des besoins individuels d'alors. Les citoyens d'aujourd'hui ont beaucoup plus confiance en eux et conceptualisent leur propre individualité, ce qui ne nuit pas à leur engagement social. J'ai en effet souvent observé que les personnes les plus individualistes peuvent aussi faire preuve d'une très grande solidarité. Celles qui sont confiantes dans leur propre valeur peuvent aussi avoir de l'empathie pour d'autres et à l'inverse le manque d'estime de soi fait obstacle au développement de cette dernière. Cela dit, les individualistes se rendent rarement compte qu'il est quasiment impossible d'exercer, à soi seul, une influence politique quelconque. Pour avoir une autorité naturelle, il faut s'organiser avec d'autres et, parallèlement, les organisations qui en résultent doivent respecter l'individualité de chaque membre.

Sans doute est-ce là le principal enjeu sociologique de notre époque, à savoir associer l'individualisme de la culture d'aujourd'hui et la nécessité de s'organiser, c'est-à-dire le besoin de chacun de se soucier de l'intérêt général et de s'insérer dans une véritable communauté.

J'en reviens aux racines de la démocratie. Pour prendre un exemple, Hanna Arendt, qui vient de célébrer son centenaire, nous a montré que les populations doivent s'organiser pour pouvoir changer la société. Cela suppose toutefois de trouver une organisation qui respecte l'individualité de chacun sans chercher à la nier.

Aujourd'hui, il me semble que plus un parti est influencé, à tous les niveaux, par des professionnels au détriment des citoyens ordinaires, influents ou non, plus il s'affaiblit et plus il perd de sa légitimité démocratique.

Plus le citoyen ordinaire participe, plus le parti sera efficace, ce qui signifie inclure des personnes qui ne vivent pas de la politique, leur donner l'occasion de parler, de faire part de leurs expériences, de s'exprimer et de se sentir d'une manière générale utiles, et ce pour contrer le risque d'affaiblissement de la démocratie comme Terry Davis nous l'a si bien rappelé ce matin.

En fait, cette idée capitale a déjà été exprimée il y a de nombreuses années et c'est la raison pour laquelle j'ai recommandé de revenir à nos racines. Dans une démocratie, la vie et la structure d'un parti politique sont un microcosme de ce que nous espérons réaliser dans la société dans son ensemble. Ainsi, si le parti proprement dit est une structure technocrate réservée à des professionnels, rares seront ceux qui se tourneront vers lui pour un avenir meilleur, d'où leur désaffection.

Ce sont là les éléments que les partis européens dits modernes retiennent dans le cadre de leurs processus décisionnels, lesquels illustrent précisément leurs programmes. Ces processus sont fortement centralisés et impersonnels ; ils se caractérisent par leur professionnalisation et leur « expertocratisation », ce qui s'apparente au pouvoir de l'Etat. Ce système hiérarchique conduit à une concentration des forces au centre politique, car il est mathématiquement inévitable que deux partis « professionnels », comme Pepsi-Cola et Coca-Cola, veuillent chacun occuper le centre.

Ils sont concurrents au centre et deviennent très semblables, parfois presque indifférenciables, voilà pourquoi M. Duncan a dit qu'un parti résolument différent a une chance de remobiliser les gens. Certains considèrent toutefois que la différence entre Pepsi-Cola et Coca-Cola s'apparente à celle qui existe entre une eau-de-vie et de l'eau, malgré la grande similitude que présentent les deux entreprises. Pardonnez-moi de le dire, Monsieur l'ambassadeur, mais il est arrivé que la CDU et le SPD, et je suis moi-même social-

démocrate, ressemblent à Pepsi-Cola et Coca-Cola. J'espère que vous me pardonneriez cette critique.

Le fait est que M. Clinton avait adopté, lors de sa première course à l'élection présidentielle, le slogan « Nous sommes la référence », slogan que Coca-Cola avait utilisé contre Pepsi il y a plusieurs années.

Tout cela a un effet négatif : le déclin de la démocratie. La domination par ce type de parti éloigne les populations de la démocratie, d'où une baisse du nombre d'adhérents, sans compter toutes les autres conséquences qui nous ont été exposées ce matin. Les citoyens commencent à trouver les ONG plus attrayantes et se mettent ensuite à faire une différence entre les ONG et la société civile, d'une part, et les partis politiques d'autre part. Nous l'avons entendu à trois reprises au cours des discussions de ce matin. Cette distinction est inutile car, comme je l'ai dit, cela se résume au fait que s'ils refont corps avec la société civile, les partis pourront de nouveau s'acquitter convenablement de leur mission.

Il n'en reste pas moins qu'en faisant une distinction secondaire inutile entre la société civile et les partis, nous passons complètement à côté de l'importance et de la nécessité d'avoir des partis plus efficaces et attrayants. Nous éloignons de plus en plus les institutions des citoyens, renforçant ainsi la déception face à la politique et le ressentiment contre les partis, et exposant les populations à la tentation d'écouter les discours démagogiques et populistes. Dans un parti, il faut savoir écouter et apprendre pour tenir compte des points de vue des autres dans un souci de compromis. A défaut d'espace de dialogue de ce type, la démagogie et le populisme finissent par l'emporter, se fermant ainsi à toute idée nouvelle.

Je souhaiterais conclure en évoquant un autre aspect que nous avons abordé ce matin. Nombreux sont ceux, du moins dans les vieilles démocraties, qui pensent que les médias, et en particulier ceux du secteur privé, peuvent remplacer les partis politiques même s'ils doivent entrer en concurrence. Or, c'est oublier que les médias ont une vocation essentiellement commerciale, d'où une contradiction

flagrante. Certes nous avons besoin des médias pour la démocratie, mais leur principal objectif est de faire des bénéfices.

Les médias, obéissant à une logique de marché, préfèrent donc les conflits et les personnalités aux débats de fond, difficiles à comprendre et sans valeur marchande. A mon sens, la « politique dominée par les médias » est une perspective désastreuse ; c'est pourquoi nous devons restaurer la démocratie représentative en rétablissant le système des partis. Rappelons-nous comment les partis politiques ont été créés il y a de cela cent ans et n'oublions pas que nous devons faire ce pour quoi ils ont été créés tout en ayant à présent à l'esprit le fait que les populations d'aujourd'hui ont un potentiel très supérieur à ce qu'il était autrefois. D'une certaine façon, c'est aussi plus facile car les possibilités de partage sont aujourd'hui beaucoup plus nombreuses : nous n'avons pas à convaincre car tous sont prêts à s'impliquer, nous pouvons partager et apprendre à leur contact beaucoup plus facilement qu'autrefois.

C'est ainsi que nous mettrons en place les nouvelles relations nécessaires entre l'individu et la collectivité, ou entre les représentants et les représentés, ou encore entre la société et l'Etat, rendant ainsi inutile toute opposition entre les partis politiques et la société civile. L'autre possibilité est de capituler et d'accepter des « partis » technocrates qui en fait ne sont plus des partis parce que les citoyens ordinaires n'y ont plus aucune place.

Ce faisant, nous pouvons retrouver notre statut de laboratoire d'idées évolutif et actif. C'est exactement ce que les gens attendent des partis, car lorsqu'ils voient qu'ils peuvent avoir une influence, ils sont prêts à s'impliquer. Il n'en reste pas moins qu'ils jugent actuellement cette participation vaine ; c'est pourquoi ils sont à la recherche d'autres forums de participation au sein desquels ils pensent pouvoir être plus utiles.

Ces partis devraient être ouverts aux citoyens intéressés et nous devons faire en sorte qu'ils le soient. Nous devons nous associer à tous ceux qui sont prêts à investir de leur temps et pas seulement travailler avec les adhérents ou avec ceux qui sont prêts à apporter une contribution financière.

**Martin Brusis**

*Centre de recherches politiques appliquées, université de Munich*

*L'importance des partis politiques pour la démocratie*

Pour les démocraties représentatives modernes, les partis politiques constituent des organisations intermédiaires clés entre les citoyens et les pouvoirs publics. Pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques, les partis doivent réunir et articuler les divers intérêts, structurer la compétition électorale et fournir un gouvernement cohérent et compétent (von Beyme, 1985). Pourtant, dans bon nombre d'Etats européens, les partis ont été confrontés à des changements structurels radicaux, signes d'une crise profonde de la représentation des intérêts par les partis. Les partis souffrent, en effet, à plusieurs titres : leurs effectifs sont en baisse, le fossé les séparant des électeurs s'est creusé, la confiance de l'opinion publique s'est affaiblie, ils recourent de plus en plus à un discours populiste à des fins de mobilisation électorale, tandis que leur politique est souvent associée à des manœuvres douteuses suspectées de corruption, déconnectées de la responsabilité publique et des préférences citoyennes.

Du fait de ces changements, les partis ont de plus en plus de mal à remplir leurs fonctions démocratiques.

Quant aux organismes et mécanismes qui pourraient se substituer à ces fonctions, ils ne sont ni bien conçus dans la théorie démocratique, ni bien établis dans la pratique démocratique.

Les partis restent donc indispensables au fonctionnement de la démocratie, mais il nous faut réfléchir au moyen de maintenir et de rétablir leur rôle vital. Partant de cette hypothèse, notre article présente quelques éléments empiriques confirmant les problèmes de représentation fondée sur les partis, en examine les causes et suggère quatre solutions visant à améliorer la capacité des partis à servir de médiateur entre citoyens et Etat.

Les problèmes de représentation des intérêts fondée sur les partis concernent tout à la fois jeunes et anciennes démocraties. Toutefois,

les démocraties nouvellement établies se heurtent à un problème supplémentaire dans la mesure où la plupart de leurs partis sont moins enracinés dans la société, alors que dans les démocraties en place depuis des décennies ils ont eu davantage le temps de construire des identités liées à des distinctions sociales, culturelles, ethniques ou religieuses dans la société. L'institutionnalisation d'un système de partis véritablement représentatif peut être perçue comme un signe de consolidation de la démocratie (Merkel, 1996). Cette notion de consolidation ne se borne pas à l'acceptation des règles démocratiques par tous les acteurs politiques concernés ; elle englobe aussi la représentation des intérêts et de la culture politique. Une culture politique peut être jugée consolidée si la légitimité de la démocratie en tant que système de règles ne dépend plus des performances des institutions démocratiques (Przeworski *et al.*, 1995).

Par « consolidation de la représentation », il faut entendre le rôle d'intermédiaire entre Etat et société joué par les partis et par les associations de défense des intérêts. Un système de partis peut être jugé consolidé s'il est parfaitement intégré à la société et se caractérise par une compétition entre différents programmes, par une faible instabilité électorale et, enfin, par une polarisation et une fragmentation modérées. Ces caractéristiques des systèmes de partis sont interdépendantes : pour devenir représentatifs et servir de médiateurs entre société et Etat, les partis doivent être liés aux électeurs et à la société civile, ce qu'indique une faible instabilité électorale. Pour qu'il y ait compétition entre programmes, les partis doivent s'organiser autour de programmes distincts, pas simplement autour de chefs charismatiques.

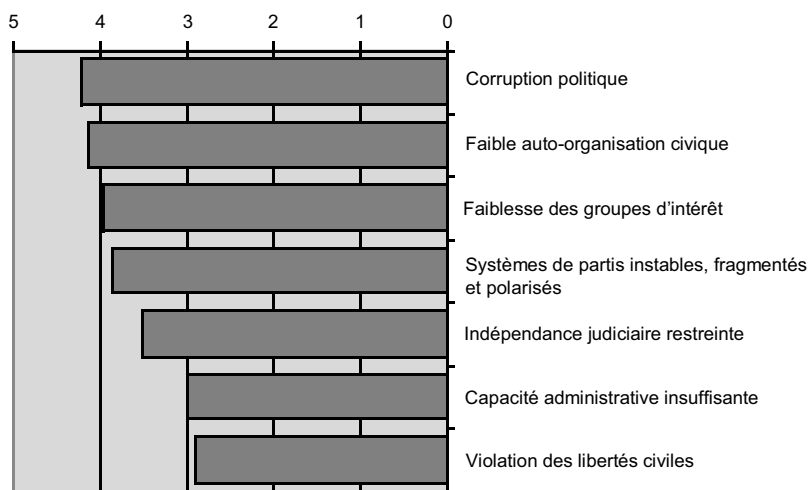
La compétition entre partis doit être suffisamment robuste pour permettre à l'électorat de clairement identifier les alternatives politiques qu'ils représentent. Toutefois, comme en témoigne l'échec de la République de Weimar et de sa démocratie en Allemagne, la compétition entre les partis ne doit pas virer à une compétition centrifuge entre partis extrémistes au risque de détruire le consensus sous-jacent des démocrates. Aussi les systèmes de partis ne doivent-ils pas être trop polarisés. Pour qu'il y ait compétition entre programmes et, en particulier, formation de gouvernements cohérents,

les partis doivent posséder des capacités organisationnelles suffisantes. Et, par conséquent, le système des partis ne doit pas être trop fragmenté.

Dans quelle mesure les systèmes de partis des nouvelles démocraties peuvent-ils servir de médiateurs entre les citoyens et les pouvoirs publics ? Dans quelle mesure des systèmes de partis instables, polarisés et fragmentés font-ils problème à ces démocraties ? Peut-être ces démocraties souffrent-elles moins de la faiblesse des systèmes de partis que des problèmes liés à la primauté du droit ou aux violations des droits civils ?

Pour répondre à cette question, notre article se réfère à une étude comparative menée sur l'état du progrès démocratique dans 119 pays en développement et en transition, étude que l'auteur a coordonnée au Centre de recherches politiques appliquées, à l'université de Munich. Nous avons demandé à des experts nationaux d'évaluer les normes démocratiques en répondant à 18 questions. Ces questions portaient sur plusieurs points : rôle de l'Etat, participation politique, primauté

**Figure 1 – Carences les plus graves dans 71 nouvelles démocraties**



Source : Bertelsmann Stiftung, 2005.

du droit, conflits entre institutions, pratiques en matière de représentation des intérêts et, enfin, adhésion aux normes démocratiques. Les experts étaient chargés d'évaluer dans quelle mesure « leur » pays respectait des normes démocratiques strictes. S'agissant des systèmes de partis, le plus haut niveau d'évaluation possible supposait un système de partis stable et ancré dans la société, se caractérisant par une fragmentation modérée, une faible polarisation, peu d'instabilité électorale, une forte adhésion citoyenne et des liens stables avec la société civile.

Les résultats indiquent que, pour bon nombre de jeunes démocraties, l'état du système des partis constitue un problème majeur en soi mais aussi par rapport à d'autres questions de consolidation démocratique. En moyenne, les experts interrogés ont jugé qu'un système des partis élitiste, instable, polarisé et fragmenté constituait la quatrième faille la plus grave dans 71 démocraties du monde. Pour 21 démocraties est-européennes, le système des partis est classé en deuxième position des failles les plus graves.

Pour résumer la situation en Europe orientale, centrale et du Sud-Est, l'étude conclut que nulle part dans la région l'on ne trouve un système des partis solidement ancré dans la société, avec des effectifs élevés et des milieux électoraux distincts et stables. Aujourd'hui, la République tchèque, la Hongrie et la Slovénie ont mis en place des systèmes de partis comptant un petit nombre de partis relativement stables. En Roumanie (en 2004) et en Serbie (en 2003), les élections parlementaires ont donné lieu à une certaine consolidation des systèmes de partis. En Europe orientale, centrale et du Sud-Est, la plupart des pays sont dotés de systèmes de partis tri- ou multipolaires. Les partis clientélistes présentant des types de programmes peu élaborés se rencontrent principalement en Europe du Sud-Est. Les liens entre partis et circonscriptions se sont stabilisés, notamment en ce qui concerne les clivages ethnopolitiques. Les partis soucieux de représenter les intérêts de groupes ethniques distincts ont réussi à stabiliser leurs circonscriptions. Dans les pays Baltes, en Bulgarie, Pologne, Serbie et Slovaquie, les systèmes de partis se caractérisent par une forte instabilité électorale. En Pologne et en Serbie, cependant, les taux élevés d'instabilité traduisent l'instabilité organisation-



nelle des partis, alors que les liens idéologiques et culturels entre circonscriptions et certaines « familles » de partis sont plus stables (Bertelsmann Stiftung, 2005, p. 105).

Bien que ces jeunes démocraties aient à relever certains défis pour consolider leurs systèmes de partis, on peut se demander si elles n'aboutiront jamais aux types et aux constellations de partis qui ont façonné l'Europe occidentale des années 1970 et qui, peut-être, ne sont plus viables en tant que modèles de démocratie fondée sur des partis.

*Qu'est-ce qui limite les capacités des partis à résoudre les problèmes ?*

Les forces qui influencent et modifient la démocratie fondée sur des partis ont été largement examinées. Un examen détaillé de ces facteurs influents figure dans le Livre vert du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie en Europe (Schmitter et Trechsel, 2004). Ici, nous privilégions trois moteurs de changement qui n'ont été que partiellement décrits par le livre vert : le manque de confiance parmi les citoyens, l'ascendant des dirigeants sur les parlements et les partis, et, enfin, la médiatisation de la politique. Ces causes sont plus ou moins interdépendantes et effectives, tant dans les anciennes que dans les nouvelles démocraties.

*Manque de confiance.* D'après les études analysant la confiance dans les institutions politiques, l'on constate invariablement que les partis arrivent bons derniers. D'une faiblesse constante dans les pays d'Europe orientale, la confiance dans les partis politiques a chuté en Europe occidentale (voir la figure 2).

En conséquence, les partis opèrent dans un environnement où il est difficile d'établir la crédibilité de leurs politiques parmi les électeurs et les membres potentiels. Aussi les chefs et les organisations de partis sont-ils encouragés à organiser leur communication publique selon des principes et des concepts de marketing commercial (Mair, Müller et Plasser, 2004). Les stratégies de communication visant à maximiser l'impact médiatique du parti sont susceptibles de sensibiliser

**Figure 2 – Confiance de la population dans les partis**

<i>L'Union européenne des 15</i>				
	<b>Partis</b>	<b>Gouvernement national</b>	<b>Parlement national</b>	<b>Syndicats</b>
Font plutôt confiance	19	33	39	40
Ne font pas vraiment confiance	74	60	53	48
Ne savent pas	6	6	8	11
<i>Nouveaux Etats membres de l'Union européenne</i>				
Font plutôt confiance	9	21	17	28
Ne font pas vraiment confiance	81	68	72	45
Ne savent pas	10	11	11	27

Source : Eurobaromètre, n° 64, décembre 2005, moyenne.

le public et d'accroître son soutien durant les prochaines élections. En revanche, elles semblent n'avoir aucun effet, sinon négatif, pour l'instauration de relations de confiance plus stables, ce qui renforce la désaffection du public à l'égard des partis.

*Ascendant des dirigeants.* Les dirigeants disposent de davantage de ressources humaines, financières et organisationnelles que les partis et leurs représentants parlementaires. Ces avantages tendent à réduire *de facto* l'influence des parlements sur l'élaboration des politiques, quels que soient les pouvoirs officiels de ratification constitutionnelle qui sont les siens. Par ailleurs, la mondialisation, l'intégration européenne et l'importance grandissante des régimes internationaux ont encore accru le poids des dirigeants par rapport au parlement du fait qu'ils jouissent généralement d'un accès direct aux forums intergouvernementaux et qu'ils exigent de larges mandats parlementaires pour représenter efficacement les positions d'un Etat dans les régimes internationaux. Qui plus est, en passant du type distributif au type réglementaire, l'élaboration des politiques a renforcé le rôle des dirigeants, les choix réglementaires étant moins sujets à compétition entre partis que les choix distributionnels (Majone, 1996).

L'influence des dirigeants sur l'ordre du jour parlementaire détermine largement la législation et les politiques (Döring, 1995). Ajoutant ces avantages structurels à leurs pouvoirs politiques, les gouvernements en place tendent à marginaliser les partis d'opposition. Toutefois, les partis formant un gouvernement peuvent aussi se voir dominés de l'intérieur du gouvernement et même devenir de simples machines à fournir une majorité législative et l'adhésion populaire (Blondel et Cotta, 2000). Cette instrumentalisation, bien que plus ou moins nécessaire pour assurer une administration cohérente et efficace, risque cependant de bloquer la démocratie interne des partis du fait que les processus populaires de délibération et de formulation des politiques tendent à céder le pas aux décisions venant du sommet. Les partis formant un gouvernement peuvent aussi, bien sûr, établir un gouvernement de type patrimonial où fonctions et politiques sont aux mains des partis. Cette situation touche d'abord (et de manière préjudiciable) les pratiques et les décisions gouvernementales, mais peut aussi conduire à une étatisation des partis.

*Médiatisation.* L'importance croissante de la communication par le biais des médias incite les responsables politiques à renforcer leur présence médiatique et à subordonner toutes leurs activités à cet objectif (Mazzoleni et Schulz, 1999). Étant donné l'ampleur de la pression médiatique, les responsables politiques en exercice tendent à donner la priorité à la communication sur les politiques plutôt qu'à l'élaboration proprement dite des politiques visant à résoudre les problèmes. Pour épouser la logique de cette communication médiatisée, les partis doivent concevoir des politiques de communication centralisées qui tendent à remplacer les discours politiques plus ouverts au sein et entre les partis, où des membres ordinaires pouvaient infléchir le calendrier et où les positions politiques procédaient d'un échange d'arguments et d'idées au sein et entre les partis.

Pris ensemble, les trois facteurs que nous venons de décrire soulèvent des doutes fondamentaux quant à la capacité décisionnelle des partis et, de ce fait, quant à l'influence politique des citoyens. Que penser de la valeur de messages politiques adaptés aux exigences d'une communication commercialisée ? Que peuvent réellement faire les partis s'ils forment le gouvernement ou l'opposition ? Comment

les citoyens peuvent-ils influencer les politiques des partis dans les limites d'une sphère publique médiatisée ?

*Stratégies de renforcement du rôle des partis*

Les stratégies destinées à revitaliser la démocratie fondée sur les partis doivent cibler les mécanismes qui, en amont, affaiblissent le rôle des partis, ainsi que tenir compte des structures qui motivent les partis et les responsables politiques. L'on pourra partir du principe que les acteurs politiques suivent une conduite rationnelle dans un environnement institutionnel donné comprenant société, système politique et structures concurrentielles entre partis. Leurs actions peuvent être perçues comme en réaction directe aux motivations qu'imposent ces conditions. Il est peu probable que les appels aux responsabilités démocratiques des acteurs politiques puissent modifier leur conduite tant que ces acteurs se trouvent confrontés à des intérêts contraires.

Dans le présent document, nous proposons quatre stratégies. Premièrement, s'efforcer d'intégrer les partis à la société civile. En effet, renforcer les liens avec les associations, les groupes et les mouvements composant la société civile, c'est renforcer la responsabilité et la représentativité des partis, mais aussi leurs organisations et leur autorité. Ces effets peuvent certainement accroître la confiance des citoyens, réduire les freins à leur engagement politique et minimiser la pression poussant les partis à élaborer des politiques de communication axées sur les médias. Pour mieux intégrer les partis à la société civile, peut-être pourraient-ils se voir récompensés, par exemple, pour la pratique d'une démocratie interne – ainsi que cela est suggéré dans le livre vert du Conseil de l'Europe (Schmitter et Trechsel, 2004, pp. 117-118). Une démocratie interne dynamique devrait susciter l'intérêt des citoyens et rendre les partis plus accessibles aux militants de la société civile. De surcroît, il faudrait inciter les partis à accroître leurs effectifs, tout en les dissuadant de former de petits partis élitistes fonctionnant comme des agences marketing politiques professionnelles.

Deuxièmement, financer les partis essentiellement sur les fonds publics. En unissant et en formulant des intérêts sociétaux, en struc-

turant la compétition électorale et en fournissant un gouvernement cohérent et compétent, les partis procurent des biens et des services publics précieux. Pour clairement reconnaître cet objectif public, il faut doter les partis de ressources publiques, méthode de financement qui sera transparente et contrôlée par un conseil représentant les acteurs publics, pas seulement les agents de l'Etat. Avec un financement public, les partis pourraient développer les capacités organisationnelles indispensables à une compétition véritable entre les programmes. Ils deviendraient moins tributaires de dons et autres sources de financement et, de ce fait, moins sujets à la défiance des citoyens alimentée par les suspicions de financements douteux et de corruption.

Compte tenu du rôle démocratique crucial joué par les partis, les organisations internationales doivent leur apporter une aide financière dans les jeunes démocraties. Outre qu'elle contribuerait à la consolidation des systèmes de partis, cette aide pourrait remplacer les fonds publics dans les pays manquant de ressources budgétaires et de l'adhésion citoyenne nécessaire au financement public des partis.

Troisièmement, mettre en place des programmes de formation et de qualification afin d'améliorer la compétence politique des chefs et des membres de partis. En effet, pour vraiment représenter la société, les dirigeants des partis ne doivent pas se recruter exclusivement parmi les professions universitaires et les groupes professionnels composés de juristes ou d'économistes. Les personnes issues d'autres milieux professionnels et/ou bénéficiant de niveaux d'éducation moindres doivent pouvoir acquérir un savoir-faire politique leur permettant de réellement participer à l'élaboration des politiques.

La stratégie ici proposée met l'accent sur la compétence politique, non sur les aptitudes à la communication, à la présentation et à l'organisation des campagnes électorales des responsables politiques. En matière de campagne, de nombreux pays s'en remettent à un marché florissant de spécialistes en communication et de conseillers en relations publiques. En revanche, la connaissance des instruments et des effets des politiques publiques est souvent négligée, pour partie en raison de la logique de communication médiatisée décrite plus haut,

pour partie parce que les investissements en expertise politique sont jugés d'un rendement trop lent.

A l'opposé, nous affirmons que les actions de formation et de qualification doivent viser à améliorer les compétences politiques des partis pour que ceux-ci puissent (1) proposer des choix politiques bien conçus, facilitant la compétition entre programmes, et (2) réduire le fossé entre l'information diffusée et les compétences existantes au sein du parti, en faveur de la direction des partis et, par là même, faire la preuve que ces derniers sont indispensables à un réel choix politique.

Quatrièmement, lancer des réformes institutionnelles visant à rendre au parlement son entier pouvoir de décision. Bien que la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe soient des démocraties parlementaires, d'un parlement à l'autre les pouvoirs de contrôle varient considérablement (voir la figure 3). Ces différences peuvent être indiquées en notant, en regroupant et en classant les structures de contrôle, les ressources et les droits des parlements en matière de contrôle (Schnapp et Harfst, 2005). Les structures de contrôle comprennent le nombre et la taille des comités parlementaires, ainsi que les domaines d'intervention de ces comités comparativement aux portefeuilles ministériels ; les ressources de contrôle se composent du personnel et des services de soutien dont disposent les parlements (groupes parlementaires et députés) ; les droits de contrôle désignent les droits d'information dont jouissent les comités parlementaires.

La figure 3 indique que, dans les démocraties parlementaires examinées, c'est en Allemagne et au Japon que les parlements sont les plus forts (moyenne calculée à partir des trois valeurs d'indice composantes). Toutefois, le *Folketing* danois et le *Congreso de los diputados* espagnol sont dotés respectivement de structures et de droits de contrôle plus forts. Les écarts entre les pays montrent bien qu'il y a largement place pour des réformes institutionnelles propres à renforcer le statut parlementaire par rapport à l'exécutif.

De telles réformes pourraient diminuer la domination de l'exécutif et faire des parlements un lieu propice à la compétition entre pro-

**Figure 3 – Disparité des pouvoirs parlementaires**

	Valeurs consolidées	Structures de contrôle	Ressources de contrôle	Droits de contrôle
Allemagne	7,4	5,9	5,3	10,9
Japon	7,8	8,5	3,5	11,5
Espagne	8,0	5,9	11,1	7,0
Danemark	8,5	3,3	14,2	8,0
Italie	9,2	10,9	6,4	10,3
Autriche	9,4	5,2	16	7,1
Suède	9,4	8,5	8,3	11,5
Finlande	9,9	7,8	9,8	12,1
Royaume-Uni	10,5	13,6	8,4	9,5
Belgique	10,6	8,3	11,6	12,1
Portugal	10,7	6,5	14,3	11,5
Nouvelle-Zélande	10,9	9,4	12,4	11,1
Canada	11,1	12,3	6,5	14,4
Norvège	11,4	8,8	14,3	11,1
Australie	11,4	13,3	8,1	12,9
Pays-Bas	11,5	8,6	15,4	10,4
Grèce	11,6	12,5	9,7	12,5
Suisse	12,0	6,8	15,0	14,3
Irlande	12,3	11,3	15,2	10,4
France	12,4	13,9	7,2	16,1

Source : Schnapp et Harfst, 2005, p. 369, nos calculs. Les pays sont classés en fonction des valeurs consolidées représentant la moyenne non pondérée des trois dimensions (structures, ressources et droits). Plus les valeurs sont faibles, plus les pouvoirs sont forts.

grammes. Si les politiques sont déterminées au niveau parlementaire plutôt que ministériel ou exécutif, la prise de décision pourrait devenir plus transparente, accessible, responsable et pertinente. Les décisions parlementaires seraient prises au suffrage public et précédées de débats en séance plénière et au sein de comités, ce qui permettrait aux partis d'influer sur telle ou telle politique s'ils réussissent à convaincre

une majorité des députés. Ces conditions ne garantissent pas mais facilitent la délibération et la discussion pour l'élaboration des politiques. Parce que les partis sont bien mieux à même de modeler la substance des politiques, parions qu'ils investiraient davantage dans l'élaboration de propositions politiques bien argumentées et convaincantes. Si les partis représentent des politiques différentes (et pas simplement des personnes ou des étiquettes) et si les décisions portent en priorité sur des choix politiques, il pourrait en résulter une compétition entre des choix de programmes clairement formulés.

Les quatre stratégies ici proposées n'élimineront pas les divers facteurs qui, nous l'avons vu, contribuent à effriter la capacité des partis à élaborer des politiques et à renforcer la démocratie. Néanmoins, elles représentent une approche « au coup par coup » de réformes progressives mais réalisables, interdépendantes et fournissant aux partis des raisons institutionnelles de remplir leurs fonctions démocratiques vitales.

### *Bibliographie*

Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index 2006*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2005.

Blondel, J. et Cotta, M. (dir.), *The Nature of Party Government : A Comparative European Perspective*, Palgrave, Basingstoke, 2000.

Döring, H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, Francfort, New York, Campus, 1995.

Mair, P., Müller, W. C. et Plasser, F. (dir.), *Political Parties and Electoral Change. Party Responses to Electoral Markets*, Sage, Londres, 2004.

Majone, G., « Public Policy and Administration : Ideas, Interests and Institutions », in Goodin, R. E. et Klingemann, H.-D. (dir.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 610-627.



Mazzoleni, G. et Schulz, W., « “Mediatization” of Politics : A Challenge for Democracy ? », in *Political Communication*, 16, 1999, pp. 247-261.

Merkel, W., « Theorien der Transformation : Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften », in Beyme, K. V. et Offe, C. (dir.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996, pp. 30-59.

Przeworski, A. et Group on East-South Systems Transformations, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, Grande-Bretagne, New York, 1995.

Schmitter, P. C. et Trechsel, A. H., *L'Avenir de la démocratie en Europe. Tendances, analyses et réformes*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004.

Schnapp, K.-U. et Harfst, P., « Parlamentarische Informations- und Kontrollressourcen in 22 westlichen Demokratien », in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 36, 2, 2005, pp. 348-370.

von Beyme, K., *Political Parties in Western Democracies*, Gower, Aldershot, 1985.

## **Rapport de l'atelier**

**Peter Duncan**

*Département des sciences sociales, Ecole des études slaves  
et est-européennes, University College London*

L'atelier s'est déroulé dans un esprit de coopération, sans heurts majeurs. Les participants, issus d'horizons divers (pays, parlements, partis ou autres organisations) se sont employés les uns et les autres à œuvrer à leur objectif commun, la construction de la démocratie. Le président de l'atelier, M. Konstantin Kosachev, également président de la commission des affaires étrangères de la Douma d'Etat russe et de la délégation russe à l'APCE, a été pour beaucoup dans l'instauration de ce climat propice à la discussion.

Le thème du forum était certes le rôle des partis politiques dans la *construction* de la démocratie, mais les représentants des démocraties plus anciennes de l'Europe occidentale n'ont nullement considéré que ladite construction ne valait que pour les Etats postcommunistes de l'Europe orientale. Ils ont plutôt été enclins à reconnaître la faible participation des citoyens aux partis politiques et le manque de confiance d'une grande partie de la population en eux, en Europe occidentale. Par ailleurs, le forum a dénoncé le manque d'indépendance des partis en Russie, où les pouvoirs publics ne cessent de renforcer le contrôle qu'ils exercent sur les médias, les régions, le parlement et les partis. L'atelier s'est tenu la semaine qui a suivi l'assassinat, à Moscou, de la journaliste russe Anna Politkovskaïa, à laquelle son indépendance dans sa dénonciation des deux guerres de Tchétchénie avaient déjà valu de nombreuses menaces. Replacée dans le contexte d'autres assassinats non élucidés de journalistes et de personnalités politiques, sa mort illustre pour certains participants l'incapacité des pouvoirs publics à garantir les conditions de l'Etat de droit.

Le compte rendu de l'atelier ne respecte pas strictement l'ordre chronologique des communications qui ont été regroupées par thèmes, de manière à rapprocher questions et réponses.

L'atelier débute avec la présentation par le rapporteur des documents de réflexion, suivie de deux excellents exposés. Dans le premier,

M. Andreas Gross, membre du Parlement suisse et de l'APCE, plaide pour un examen du concept global de parti politique au lieu d'une simple analyse de leur activité. Il faut, dit-il, que les partis démocratiques retournent à leurs racines. Ils le feront dans des conditions plus favorables que cent ans auparavant, quand furent créés certains d'entre eux, vu les progrès considérables accomplis depuis en matière d'éducation et d'information. C'est une crise générale des partis qui s'observe aujourd'hui. Dans les 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, tous les partis sont confrontés à des difficultés. La démocratie s'est « banalisée » et les partis en sont réduits à n'être que ce que l'orateur appelle des « machines de pouvoir ». Ils finissent par ressembler à des clubs de football, financés par des sponsors et élus par des supporters.

Pour restaurer la démocratie, il faut, dit M. Gross, que dans toute l'Europe, les partis politiques reviennent à leurs missions traditionnelles. Il faut que leur orientation résulte d'un processus décisionnel reposant sur la réflexion et le débat. Il faut qu'ils offrent aux citoyens, sur l'ensemble du territoire, la possibilité de discuter de tous les problèmes avec leurs députés et de participer à l'élaboration de leurs programmes. C'est ainsi qu'ils pourront retrouver leur légitimité et être mieux compris des citoyens dont beaucoup ont le sentiment de ne pas être écoutés. Il serait bon que les partis redéfinissent l'intérêt général de pair avec les intéressés, et non simplement pour eux. L'une des raisons pour lesquelles les citoyens sont moins enclins que dans le passé à adhérer à un parti est la montée de l'individualisme. Le problème porte en lui une partie de la solution : les citoyens d'aujourd'hui ont en effet davantage confiance en eux, ils sont plus conscients de leur propre valeur et, grâce à cette estime de soi, ils sont capables d'empathie. Il faut que les partis leur fassent comprendre que seuls, ils sont impuissants, que l'union fait la force et qu'il est indispensable de s'organiser avec ceux qui sont attachés aux mêmes principes.

Actuellement, les partis ne sont pas dirigés par des citoyens ordinaires, mais par des professionnels de la politique. Plus les citoyens ordinaires s'engageront dans les partis, mieux cela vaudra. La vie d'un parti est à l'image de la société qu'il défend. S'il adopte une attitude technocra-

tique, le citoyen pensera que son projet de société l'est tout autant et, par conséquent, s'en détournera. En Europe, la politique se caractérise par la centralisation, la personnalisation des problèmes, la professionnalisation, l'étatisation et la hiérarchie, ainsi que par le recours excessif à des spécialistes, d'où un sentiment d'exclusion pour le citoyen ordinaire. En outre, il est difficile de voir une quelconque différence entre les partis. En conséquence, le nombre d'adhérents s'effondre, l'attrait des ONG et d'autres associations s'accroît, tandis que s'observe l'émergence d'un sentiment de rejet des partis. Démagogie et populisme se font jour également. Dans les anciennes démocraties, d'aucuns pensent que les médias se substituent aux partis, or ces médias sont des entreprises commerciales qui préfèrent s'intéresser aux conflits et aux personnalités qu'aux problèmes et aux idées. Il faut que les partis deviennent des laboratoires d'idées, élaborant de nouvelles politiques, ouverts non seulement à leurs adhérents et pourvoyeurs de fonds, mais à tous les citoyens sans exception.

M. Martin Brusis, du Centre de recherches appliquées en sciences politiques de l'Université Louis-Maximilien de Munich, présente le second exposé. Pour améliorer le comportement des partis, il faut, dit-il, modifier le système d'incitation institutionnel. La consolidation de la démocratie exige que les intérêts soient représentés dans toute leur diversité par des partis et à travers le développement d'une culture politique. Les partis remplissent trois grandes fonctions : le regroupement et l'articulation des intérêts présents dans la société, la structuration de la compétition électorale (proposition aux électeurs de programmes différents) et l'élaboration d'autres projets de gouvernement crédibles. Dans les systèmes de partis, la volatilité électorale doit être faible pour que les partis représentent véritablement des intérêts sociaux. Ils devraient éviter tout clientélisme, se livrer une solide concurrence en proposant des projets vraiment différents, et limiter leur fractionnement. A Munich, M. Brusis a mené auprès d'experts nationaux une recherche portant sur 119 pays, notamment 71 nouvelles démocraties, dont 21 d'Europe orientale. La volatilité, le fractionnement et la polarisation des systèmes de partis en Europe orientale sont, aux dires des experts, le deuxième point faible de ces systèmes par ordre d'importance – le quatrième, si l'on élargit l'étude à l'ensemble des nouvelles démocraties.

M. Brusis a recensé trois facteurs qui réduisent la capacité des partis à résoudre les problèmes. Le premier est le manque de confiance des citoyens, important dès le début de la démocratisation en Europe orientale. Le deuxième est la domination de l'exécutif, à même de déterminer la législation et de mettre les partis politiques à son service. Autrement dit, la politique est imposée d'en haut et les partis ne sont, somme toute, que des instruments de domination. Le troisième est la priorité accordée par la classe politique aux médias qu'ils utilisent pour parvenir à leurs fins au lieu de s'en remettre au débat parlementaire. Pour surmonter ces obstacles, M. Brusis propose quatre stratégies de renforcement des capacités. La première consiste à donner le pouvoir de décision au parlement : les nouvelles démocraties devraient préférer au système présidentiel un système parlementaire – dans lequel ce sont les partis vainqueurs qui forment le gouvernement. Parallèlement, il faut accroître le contrôle du gouvernement par le parlement dans les deux systèmes. Deuxièmement, il ne faut pas former les dirigeants et personnels des partis aux relations publiques, mais aux sujets politiques, afin de disposer d'une expertise tant au siège des partis que dans les ministères. Troisièmement, il importe d'établir des liens entre les partis et la société civile (c'est-à-dire les associations indépendantes apolitiques). Quatrièmement, le financement des partis doit être transparent et assuré par les citoyens, et non par l'Etat. M. Brusis plaide pour une mobilisation des organisations internationales en faveur de ces stratégies.

Pour Tadeusz Iwiński, membre du Sejm (parlement polonais), de l'APCE et des instances dirigeantes du Parti socialiste européen, le fonctionnement du système de partis est à l'image du pays. La Pologne et l'Italie (jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Silvio Berlusconi) avaient des systèmes instables qui contrastaient avec la stabilité des gouvernements issus de la tradition démocratique de l'Allemagne et du Japon. (Dans ses conclusions, Andreas Gross fait observer que la démocratie allemande a fait d'importants progrès au cours des quatre dernières décennies, ce qui n'est pas le cas de la démocratie japonaise.) M. Iwiński soulève ensuite la question des seuils de représentativité des partis dans les systèmes de représentation proportionnelle. En l'absence de seuil (autre que le nombre de voix nécessaire à l'élection d'un seul parlementaire), la Pologne comptait 21 partis. Elle a adopté

maintenant un seuil de 5 %, alors que celui du Danemark s'établit à 2 %. La Russie a adopté un seuil de 7 % pour les élections de 2007 et la Turquie a déjà un seuil de 10 %. Nombreux sont ceux qui pensent que l'instauration d'un seuil élevé limite les possibilités d'expression politique et n'est pas très démocratique. En Pologne, les électeurs peuvent choisir la liste présentée par un parti, ou un nom sur cette liste, ce qui réduit le pouvoir de l'appareil du parti sur l'ordre d'attribution des sièges et rapproche les parlementaires des citoyens qui les ont élus. La possibilité offerte aux parlementaires de changer de parti fait toutefois problème, car les électeurs se sentent alors trompés. Enfin, M. Iwiński évoque la nécessité pour les partis d'agir aux niveaux européen et mondial tout autant qu'aux niveaux local, régional et national. Les fédérations européennes participent aux débats sur l'Europe sociale, les minorités et le VIH/sida ; dans ces domaines, il est en effet indispensable de penser en Européens et d'agir localement.

Réagissant aux propos des orateurs qui l'ont précédé, Wendelin Ettmayer, représentant permanent de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe, estime que les interventions devraient être plus concrètes, moins abstraites et moins analytiques. Auteur d'un ouvrage paru il y a vingt ans, sur les réussites et les carences des partis, il constate aujourd'hui que les choses n'ont guère changé. Il fait trois propositions : lancement par le Conseil de l'Europe d'une « année des partis politiques », présence aux prochains séminaires de davantage de praticiens de la politique et de représentants des partis et des médias, et examen lors de ceux-ci des modalités particulières de formation d'un gouvernement.

Andrzej Wielowieyski, de Pologne, propose d'étoffer le « Code de bonnes pratiques à l'intention des partis politiques » pour couvrir l'ensemble de l'activité politique – notamment celle des collectivités locales et des ONG, et le traitement médiatique de la politique. Il ajoute que les collectivités locales sous le contrôle d'organes indépendants sont souvent mieux gérées que celles contrôlées par des partis ou des coalitions.

M<sup>me</sup> Elizabeth Papademetriou, membre du parlement grec, du Parti de la démocratie nouvelle et de l'APCE, propose de modifier les

Constitutions de manière à permettre aux parlementaires de voter contre leur parti, en leur âme et conscience.

Ivica Dačić, président du Parti socialiste de Serbie et parlementaire, estime que les partis se doivent d'être démocratiques si tant est qu'ils veulent que la société le soit.

Plusieurs orateurs abordent le thème de la mondialisation et certains le relie expressément aux problèmes de nationalisme et de racisme. M<sup>me</sup> Fathme Iliaz, membre du parlement bulgare et du Mouvement pour la défense des droits et libertés, estime que la mondialisation sape les droits des travailleurs et accroît les inégalités entre les pays. L'intolérance ethnique et religieuse des partis nationalistes étant de plus en plus marquée, elle demande comment remédier au problème. Vladimir Shveitser, de l'Institut de l'Europe de l'Académie des sciences de Russie, déconseille l'interdiction des groupes extrémistes. Interdire le Parti national-démocrate allemand (NPD) eût été contre-productif. En outre, des groupes tels que le Sinn Fein et Herri Batasuna, qui auraient pu être rejetés dans la clandestinité, ont fortement contribué à mettre fin aux attentats des organisations terroristes auxquelles ils sont associés (IRA provisoire et ETA). Martin Brusis indique en conclusion qu'il est préférable de lutter contre les partis nationalistes et racistes par le biais de l'éducation civique et d'une stratégie socio-économique qui améliore les chances des migrants et des minorités. Les partis interdits renaissent généralement sous une autre forme.

Eberhard Kölsch, représentant permanent de l'Allemagne auprès du Conseil de l'Europe, accuse la mondialisation de réduire la marge de manœuvre des partis au pouvoir et de les obliger à se recentrer. Les partis doivent faire appel aux compétences de spécialistes, sans pour autant être exclusivement composés d'experts. En Allemagne, gagnants et perdants de la mondialisation se neutralisent, ce qui fait le jeu du troisième parti. L'orateur se demande donc s'il faut passer d'une représentation proportionnelle à un scrutin majoritaire. Andreas Gross convient que la mondialisation affaiblit l'Etat et les démocraties nationales, ce dont les électeurs sont conscients. Et ce qui risque de les inciter plus encore à voter pour les partis nationalistes et racistes.

M<sup>me</sup> Ann Linde, secrétaire du Parti social-démocrate suédois, chargée des affaires internationales, évoque le rôle de l'aide internationale dans la construction de la démocratie. Les gouvernements des « nouvelles démocraties » craignent, dit-elle, de plus en plus d'autoriser la présence en leur sein de groupes issus des anciennes démocraties, car ils redoutent des phénomènes tels que la « révolution orange » ukrainienne. Lorsqu'elle a aidé la Bosnie à se reconstruire après la guerre, la communauté internationale n'a pas affecté assez de ressources aux partis qui, contrairement aux ONG, étaient les seules organisations capables de hiérarchiser les priorités. M<sup>me</sup> Linde propose d'allouer des fonds aux partis des démocraties avancées pour leur permettre de renforcer les partis dans les systèmes moins développés.

La situation en Russie fait l'objet de plusieurs interventions. M<sup>me</sup> Lioudmila Pirozhnikova, membre de la Douma d'Etat russe, du parti Russie unie et de l'APCE, représentante d'Irkoutsk (Sibérie orientale), estime que c'est uniquement grâce à ses liens avec l'Europe que la Russie peut consolider le système de partis et développer la société civile. La classe politique russe doit comprendre ce que veulent les citoyens et relever les défis que posent l'environnement, les épidémies, les migrations et la démographie.

Un membre de la Chambre publique de la Fédération de Russie explique que le but de cette nouvelle structure est de promouvoir la société civile. Mikhail Demourine, membre de la Douma d'Etat russe et du parti Rodina (Patrie), indique que son parti a été contraint de se saborder. Durant ses dix-huit mois d'existence, il a constamment fait l'objet d'une campagne officielle visant à le discréditer, mais aussi à le placer sous le contrôle de l'Etat ou à le faire disparaître. (Pour être tout à fait exact, sous la très forte pression du Kremlin, le parti Rodina a préféré, à l'interdiction, la fusion avec le Parti des retraités et le Parti de la vie.) M. Demourine indique que l'Etat s'immisce dans les affaires de tous les partis. Il y a eu, de ce fait, tant de votes « contre tous (les partis) » – 4,7 % lors des élections à la Douma d'Etat de 2003 – que le pouvoir a décidé de supprimer cette possibilité du bulletin de vote.

M<sup>me</sup> Laura Finne-Elonen, présidente du Centre européen du Conseil international des femmes, s'est également déclarée préoccupée au



sujet de la législation électorale russe. Outre le seuil de représentativité de 7 % et la suppression des circonscriptions uninominales (qui ont permis l'élection de parlementaires indépendants), les partis sont soumis à l'obligation de disposer d'un nombre minimal de membres dans la moitié des régions de Russie, d'où des obstacles à leur enregistrement et un risque d'exclusion pour les minorités. Andreas Gross est également d'avis que le seuil de 7 % est trop élevé.

Il est à noter que les parlementaires et autres représentants de la Russie ne contestent pas les propos tenus sur le fonctionnement du système de partis en Russie et ne justifient pas non plus les modifications qui viennent d'y être apportées. Le fait que les représentants russes n'éprouvent pas le besoin de déformer les faits ou de défendre l'indéfendable est en soi un signe encourageant.

De nombreuses constatations ont été faites au cours de cet atelier, dont certaines seront rappelées ici en guise de conclusion. Face à la mondialisation qui tend à restreindre la liberté d'action des pouvoirs nationaux, il faut que les partis s'assurent le soutien durable de personnes attachées aux mêmes valeurs. Pour ce faire, ils doivent se différencier nettement les uns des autres et formuler des stratégies de lutte contre les aspects négatifs de la mondialisation. Ces stratégies peuvent prendre la forme d'actions communes de partis se réclamant des mêmes idées en Europe ou dans le monde. Les partis doivent s'ouvrir à leurs électeurs. La participation des sympathisants à la prise de décision pose toutefois question, en ce qu'elle risque de faire baisser encore les motivations et le peu d'incitation à adhérer à un parti. Il importe de démocratiser les partis pour donner plus de poids à la parole de leurs membres par rapport à celle des professionnels de la politique. Il faut par ailleurs combattre les partis nationalistes et racistes en adoptant des politiques d'intégration. Il faut enfin que la prise de décision passe du pouvoir exécutif au parlement.



## **Atelier II**

### **Interaction entre les partis politiques et d'autres acteurs du processus démocratique**

#### **Document de réflexion**

**Florence Faucher-King**

*Centre de recherches politiques de Sciences-Po (CEVIPOF), France*

La thèse d'après laquelle les partis politiques seraient en crise circule depuis près de trente ans. Elle reflète des changements dans l'organisation des partis eux-mêmes, ainsi que des préoccupations relatives à la hausse des taux d'abstention et à l'instabilité électorale. Toutefois, malgré les prévisions pessimistes, les partis politiques ont confirmé leur place centrale dans les régimes représentatifs : ils jouent un rôle prédominant dans la sélection des élites politiques, détiennent les clés du pouvoir gouvernemental et définissent en grande partie les politiques. Certains des nouveaux mouvements sociaux apparus au cours des années 1970 et 1980 ont depuis lors fondé leur propre parti politique, tandis que d'autres ont établi des relations plus étroites avec les partis établis, dans tout l'éventail politique. En outre, les politiciens populistes ont mis en place des appareils de campagne pouvant soutenir leur revendication d'accession au pouvoir.

Les partis politiques ne disparaîtront pas, mais les modalités à travers lesquelles ils servent de lien entre la société civile et l'Etat ont évolué. Leurs critiques font valoir que leur aptitude à œuvrer dans l'intérêt supérieur de la population est compromis, parce qu'ils concentrent de plus en plus leur attention sur leurs priorités propres d'organisation et ne parviennent pas à mobiliser les citoyens et à exprimer les demandes de ces derniers. A mesure que la légitimité des hommes politiques et de leurs organisations est mise en cause, les institutions démocratiques sont affaiblies par la montée du cynisme, du désengagement et de l'apathie.

*Les partis et les organisations de la société civile*

Traditionnellement, les partis politiques ont assuré la liaison avec la société civile grâce à leurs relations étroites avec des organisations collatérales comme les syndicats, les mouvements de jeunesse, les associations représentatives des femmes et des minorités. Beaucoup de partis ont maintenu des rapports formels avec ces organisations, en accueillant leurs représentants à leurs congrès et dans leurs organes exécutifs. Ces liens structuraux ont permis de synthétiser et d'exposer efficacement les intérêts sectoriels. L'existence de réseaux a fourni aux partis politiques des militants et des électeurs fiables. En outre, l'institutionnalisation de ces rapports leur a permis de survivre aux désaccords et tensions temporaires.

Au cours des vingt dernières années, les liens précités ont perdu de leur force, ou même ont été rompus. Cette évolution résulte de la crise des formes traditionnelles d'engagement politique, qui se manifeste par la diminution du nombre d'adhésions aux syndicats, partis et groupes politiquement affiliés. Le tableau serait sombre si des associations bénévoles n'avaient pas prospéré, offrant aux citoyens des manières inédites de s'engager politiquement autour de questions nouvelles et dans des organisations différentes, lesquelles proposent des formes de mobilisation « à la carte », qui vont du simple paiement de cotisations à une participation active. Beaucoup de ces groupes ont établi des liens informels avec les partis politiques. L'affinité a exercé une influence en rapprochant des partis traditionnels des groupes s'occupant d'une question unique, comme les féministes, les défenseurs de l'environnement, les militants anti-nucléaires, les partisans de politiques identitaires. Dans certains cas, les partis ont pu ainsi toucher des acteurs nouveaux et intégrer à leur programme des domaines qui ne faisaient pas partie de leur sphère d'intérêt à l'origine. Ces liens avec les organisations de la société civile fournissent aux partis politiques les données nécessaires sur les demandes des citoyens. Toutefois, à la différence des anciennes relations formelles, ils sont souvent instables ou tributaires de connexions individuelles.

*La création de liens directs avec les électeurs*

Les syndicats apportaient des sympathisants et des militants de campagne loyaux, dont le soutien résistait habituellement aux périodes troublées, et ils organisaient en outre des débats au cours desquels des priorités pouvaient être établies. Ils étaient souvent à l'origine d'un dialogue efficace : les demandes pouvaient être exprimées et exposées, et les politiques expliquées à des individus qui servaient de relais dans la collectivité.

Les organisations de la société civile et les groupes de pression ne peuvent assurer une liaison analogue qu'à un moindre degré. Dans de nombreux cas, la participation de leurs membres se limite à des contributions financières, ou à un « activisme de fauteuil ». Bien que les partis politiques aient diversifié leurs liens avec les organisations de la société civile d'une manière qui leur permet théoriquement de prendre en compte plus rapidement les questions, les intérêts et les groupes nouveaux, ces liens sont souvent trop fragiles pour garantir un soutien électoral stable, sans parler des efforts de campagne.

Le marketing politique et les nouvelles techniques de sondage donnent l'illusion que des voies de communication directes ont été créées. Les hommes politiques peuvent se convaincre qu'ils sont plus que jamais en contact avec les demandes de l'électorat et, par conséquent, mieux à même d'y réagir. Pourtant, dans quelle mesure ces nouveaux moyens de communication remplacent-ils effectivement les anciens ? Dans quelle mesure le marketing politique apporte-t-il aux partis des inventaires de demandes qui n'ont pas été mûrement réfléchies ?

*Financement*

Les relations entre les partis et la société civile soulèvent la question du financement de la politique et de l'indépendance nécessaire des partis à l'égard des intérêts des donateurs qui les soutiennent. Quel devrait être l'équilibre entre le financement public et les dons privés ? Comment est-il possible d'empêcher que les sociétés ou les individus riches n'aient un accès indu aux partis politiques et n'exer-

cent sur ces derniers une influence excessive ? Comment garantir que les groupes plus restreints ou plus pauvres (qu'ils représentent des questions qui commencent à se poser, des groupes moins prospères de la société, ou l'environnement, par exemple) bénéficient d'une part équitable de l'attention des décideurs politiques ? En la matière, la concurrence n'est peut-être pas le moyen le plus efficace de faire en sorte que la pluralité des vues soit entendue et que les orientations répondent à l'intérêt général.

### *Organisation des partis*

Les partis ont de plus en plus de mal à recruter et à garder des membres. Dans une certaine mesure, ils saisissent cette occasion pour remplacer le travail bénévole non qualifié par celui de consultants professionnels. A première vue, les tâches difficiles traditionnellement remplies par des militants bénévoles peuvent désormais être rationalisées, centralisées, voire même sous-traitées : les responsables des sondages, par exemple, n'ont plus besoin d'arpenter les rues, puisque les enquêtes par téléphone peuvent être gérées par des sociétés privées. Les militants semblent être devenus inutiles à plusieurs égards : le travail bénévole et souvent non qualifié peut être exécuté par des professionnels, qu'ils fassent partie du personnel de parti ou appartiennent à des sociétés sous contrat.

En outre, à une époque où la surveillance exercée par les médias se renforce (grâce au développement de réseaux d'information vingt-quatre heures sur vingt-quatre et à la création de multiples chaînes privées), les débats de politique interne donnent une impression de division nuisible à la performance électorale.

Les militants sont souvent considérés comme plus radicaux que les membres, électeurs et hommes politiques ordinaires. Lorsqu'ils sont consultés, ils pourraient donc contribuer à des plates-formes électorales qui ne seraient pas d'une efficacité optimale. Au cours des dernières années, beaucoup de partis ont introduit des mécanismes servant à court-circuiter les militants et à s'adresser directement à leurs membres au sens plus large, ou à leur électorat. Des forums politiques ouverts à tous les sympathisants sont de plus en plus organisés

pour démontrer que le parti est « à l'écoute ». Ils peuvent apporter des idées extérieures, mais aussi rendre superflue l'appartenance au parti. A une époque où la loyauté et l'engagement à l'égard des partis sont en crise, de telles réformes risquent d'accélérer le processus de démobilitation qu'elles sont censées combattre. Si quelques nouveaux partis ayant adopté le modèle de la société commerciale et se concevant comme des organisations de campagne structurées derrière un chef charismatique sont parvenus à des résultats positifs, des organisations plus anciennes font l'expérience d'une hémorragie alarmante quant au nombre de leurs adhérents. Des études ont également démontré que les bénévoles participant aux campagnes seraient également d'ambassadeurs dans le milieu local en dehors des périodes d'élection et étaient extrêmement efficaces pour mobiliser la base.

La professionnalisation de la politique a été rendue possible par un financement public accru et/ou par le développement d'activités « commerciales ». Cette tendance est accélérée par un large usage des technologies de communication et d'information. Dans quelle mesure la politique est-elle sous-traitée du fait que les activités de parti traditionnelles donnent lieu à des contrats extérieurs ?

#### *Une politique orientée vers les médias*

La transition vers la démocratie en Europe centrale et orientale a signifié, dans bien des cas, que les nouveaux partis politiques n'étaient pratiquement pas présents sur le terrain, que leur création, généralement très rapide, venait plus ou moins de l'Etat et qu'ils avaient en conséquence peu d'ancrage dans la société civile et une base d'adhérents limitée. En fait, pour les élites présentes au sein des parlements, les adhésions paraissaient souvent apporter peu d'avantages. Dans de tels contextes, les tendances à la personnalisation et à la professionnalisation de la politique ont été exacerbées, mais les niveaux de confiance dans les institutions et les hommes politiques sont si bas que l'on peut s'en inquiéter. Jusqu'à quel point l'attention accordée aux électeurs dans le cadre de stratégies de communication – plutôt qu'à la mobilisation de membres et de partisans – nuit-elle au crédit de la démocratie ?

Quelles sont la nature et les incidences de la concurrence entre partis ? Les spécialistes des sciences politiques font valoir que les partis gouvernementaux se comportent de plus en plus comme des cartels préservant leur influence et empêchant l'émergence de concurrents sérieux. A quel degré les désaccords idéologiques ont-ils été remplacés par une compétition politique de plus en plus spectaculaire et une communication d'entreprise sur des « produits », qu'il est difficile de distinguer des uns des autres ? Comment faire en sorte que les partis politiques restent des intermédiaires entre les citoyens et l'Etat, plutôt que de devenir des organisations autonomes dont la survie et la prospérité dépendent de plus en plus de fonds publics et d'un strict contrôle de leur communication médiatique ?



**Peter Ferdinand**

*Centre d'études en matière de démocratisation (CSD),  
université de Warwick, Royaume-Uni*

Je souscris à la majorité des déclarations de M<sup>me</sup> Faucher-King. Elle a souligné la divergence grandissante, dans les démocraties en place, qui existe entre les acteurs politiques « professionnels », dont l'énergie permet au système politique de fonctionner, et le reste de la société, de plus en plus apathique. Elle mentionne également la tendance croissante des chefs de partis à solliciter l'électorat en faisant fi de leurs militants, ce qui nuit à l'engagement de ces derniers. D'où une baisse de la participation citoyenne à la vie politique, autrement que par le vote, encore que là aussi on remarque une nette désaffection. Cette situation se voit clairement à la diminution des effectifs des partis politiques. Au Royaume-Uni, par exemple, le nombre total des adhérents aux principaux partis politiques a été divisé par deux au cours des vingt dernières années. En France, il a été réduit des deux tiers. Et la tendance est quasiment universelle.

Si rien n'est fait, je crains que ces problèmes ne fassent que s'aggraver et que se multiplient les éléments dissuadant le militantisme politique traditionnel. Mes remarques porteront sur trois points : (1) les coûts croissants de l'activité des partis et les difficultés à trouver des ressources pour les financer ; (2) les défis de plus en plus importants à relever par les médias en tant que gardiens de l'intérêt public ; (3) quelques suggestions quant aux moyens de faire renaître l'intérêt en faveur de la politique en général.

*Coûts croissants de la politique des partis et difficultés à trouver des ressources pour les financer*

Le coût de la politique pratique ne cesse de s'accroître. Cela vaut tout particulièrement pour les campagnes électorales. Certes, une campagne fructueuse en Europe ne coûte peut-être pas autant qu'aux Etats-Unis où, pour les dernières élections présidentielles, le coût s'est élevé à 880,5 millions de dollars (soit une augmentation de deux tiers par rapport à l'an 2000) et, pour les prochaines élections du Congrès, il serait estimé à environ 2,6 milliards de dollars. Reste que ces coûts

connaissent une hausse rapide, que les cotisations des adhérents ne peuvent suffire à couvrir. La voie est donc clairement ouverte pour que les plus fortunés exercent une influence disproportionnée. C'est ce qui s'est produit au nouveau parti travailliste.

Sans compter que les nababs des médias, tels les ex-Premiers ministres Berlusconi et Thaksin Shinawatra, peuvent se donner la vedette en politique et réussir grâce aux ressources médiatiques qu'ils contrôlent ainsi qu'à leur propre fortune. Cela ne date pas d'hier que les propriétaires de médias font pression en coulisse sur les responsables politiques. Aujourd'hui, certains cherchent à s'octroyer le pouvoir pour eux-mêmes.

Les électeurs quelque peu réticents, notamment les journalistes, soupçonnent les responsables politiques d'être plus préoccupés de « bonnes affaires » que de fidélité aux convictions. Plus les citoyens attribuent des pensées de cynisme personnel à leurs responsables politiques, plus l'érosion de la légitimité démocratique s'accroît. Les citoyens réclament, à juste titre, une plus grande transparence du financement politique : qui donne de l'argent et pourquoi ? Et, de plus en plus, la crainte de subir l'inquisition des médias éloigne les candidats potentiels des fonctions publiques de haut niveau – là encore, tout particulièrement aux Etats-Unis.

Autre problème, le fait que les économies recourent de plus en plus souvent à des forces du marché transparentes et à des appels d'offre transparents. Les gouvernements disposent ainsi d'une marge de manœuvre moindre pour récompenser leurs partisans. Il y a déjà une dizaine d'années, j'ai écrit un article sur la fin des partis, où j'évoquais ces pressions antagonistes – d'une part, la nécessité de trouver davantage d'argent et, d'autre part, la difficulté grandissante à en collecter honnêtement – qui allaient freiner les activités des partis. Et je n'étais certainement pas le seul à tenir ce genre de propos. Depuis lors, le problème n'a fait que s'aggraver.

Les chefs de parti doivent chercher des sommes énormes auprès de donateurs, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises. Il leur faut devenir des entrepreneurs à la fois financiers et politiques : « finan-

ciers » au sens où ils doivent attirer de nouveaux donateurs, quitte, au besoin, à biaiser avec les règlements officiels sur le financement des campagnes ; « politiques » dans la mesure où ils doivent concevoir de nouvelles idées et politiques pour attirer des créneaux d'électeurs disparates. Cette situation est particulièrement importante dans l'ère de l'après-guerre froide, où les idéologies traditionnelles ne sont plus là pour fournir aux partis un soutien massif. Dans ce sens, la politique des partis s'est plus ou moins « américanisée ».

Mais alors, que doivent faire les responsables politiques ? Ils ont besoin de ressources pour faire fonctionner la démocratie ; or, ces ressources, nous voulons qu'ils en disposent. Une possibilité, d'ailleurs mentionnée par M<sup>me</sup> Faucher-King : que l'Etat finance les partis politiques au motif qu'ils rendent un service public essentiel, proposant à l'électorat des choix politiques éclairés sans lesquels la démocratie serait impossible. Quoique cette solution me paraisse acceptable dans son principe, j'aimerais insister sur une chose : la scène politique doit rester d'un accès relativement facile aux nouveaux partis. Si le financement par l'Etat était utilisé de manière permanente pour fermement établir la position des partis existants, cela finirait par saper la légitimité de la démocratie. Peu à peu, les élites des partis perdraient contact avec la base. C'est déjà une réalité en Europe occidentale – c'est une des explications au rejet du projet de Constitution européenne.

Voici un exemple beaucoup plus parlant encore : le bouleversement politique au Venezuela. Loin de vouloir commenter ici la politique du Président Chávez, j'aimerais simplement souligner les faiblesses de la démocratie vénézuélienne qui, finalement, ont permis l'avènement de son Président. Pendant près de quarante ans, le Venezuela a été considéré comme un modèle de démocratie en Amérique latine. Durant des années, la façon dont la démocratie fut restaurée en 1958 après la dictature – le Pacte de Punto Fijo signé par les trois grands partis politiques du pays, s'accordant sur les principes fondamentaux de la nouvelle démocratie – a été citée comme modèle de transition politique dans d'autres parties du monde. Des années durant, le Venezuela a été l'unique démocratie solide en Amérique latine. Pourtant, ce qui soutenait cette démocratie, c'était l'argent du pétrole

qui venait alimenter les caisses du gouvernement via la société pétrolière vénézuélienne PDVSA. Certes, il ne s'agissait pas d'un financement direct des partis tel que pratiqué en Europe de l'Ouest, mais de fait, les principaux partis formulaient leurs politiques en comptant sur l'assurance de cette manne pétrolière. Résultat : les mêmes conséquences que celles qui seraient à craindre en cas de financement des partis par l'Etat. Peu à peu, les dirigeants de ces partis ont perdu le contact avec leur base et avec les simples citoyens. Ils n'avaient pas besoin de compter sur les contributions de la base. Cette situation a entraîné une inégalité croissante et une corruption teintée de népotisme, « cercle magique » dont l'entrée était barrée aux nouveaux partis. Dès les années 1990, le malaise populaire s'accroît et le colonel Chávez fait une tentative, avortée, de coup d'Etat militaire en 1992. Mais en 1998, il remporte les élections présidentielles à la tête du parti populiste, dans une société qui se polarise rapidement. Depuis lors, les troubles n'ont pas cessé. L'une des forces de la démocratie, c'est de pouvoir négocier en relative douceur le changement politique et social, sans avoir à passer par la révolution ou la violence. La manière dont la situation au Venezuela a provoqué de tels troubles doit nous rappeler que la bonne santé d'une démocratie libérale n'est pas garantie une fois pour toutes.

*Obstacles aux médias établis en tant que gardiens de l'intérêt public*

A ces obstacles sérieux à la démocratie s'en ajoute un autre, brièvement évoqué par M<sup>me</sup> Faucher-King, mais que je tiens à souligner. Il s'agit des relations entre partis et médias. L'avis général est qu'en démocratie, les médias peuvent jouer et jouent un rôle au moins aussi important que d'autres institutions. La presse a souvent été baptisée « quatrième Etat », et il est vrai que dans une certaine mesure une presse solide peut parfois compenser les faiblesses minant la vie des partis.

Or, puisque nous voici réunis dans un Forum pour l'avenir de la démocratie, je tiens à signaler que le rôle traditionnel des médias dans la vie politique est lui aussi menacé, une fois encore par des enjeux financiers. Avant toute chose, les journaux (en particulier ceux de qualité) ont de plus en plus de mal à maintenir leur seuil de rentabilité. Le récent effondrement de *Libération* et les difficultés

financières qui minent en permanence *Le Monde* sont le signe d'un malaise général. Les jeunes ont de moins en moins tendance à lire, sans parler d'acheter, les journaux traditionnels. Dans un effort pour maintenir ses niveaux de lectorat, la presse s'oriente de plus en plus vers le divertissement, y compris pour couvrir la politique. Les rédacteurs en chef des journaux pensent pouvoir mieux séduire le lecteur en personnalisant la vie politique et, au lieu d'analyser les politiques, mettent l'accent sur les désaccords et les rivalités entre dirigeants politiques. Mais ce centrage sur les désaccords personnels (et entre personnalités) n'est pas fait pour encourager le respect envers les responsables politiques en tant que personnes de principe. Il contribue, bien au contraire, à niveler la politique par le bas.

Dans une certaine mesure, cet enjeu des forces du marché pèse tout autant sur la télévision. Jusqu'à présent, tant aux Etats-Unis qu'en Europe de l'Ouest, la télévision traitait de la politique en proposant des informations et des analyses sérieuses qui trouvaient une large audience. Aux Etats-Unis comme en Europe, le nombre de chaînes télévisuelles était limité et elles bénéficiaient d'une audience assez large. Les choses sont en train de changer. Avec l'élargissement de l'éventail télévisuel et la prolifération des chaînes, l'éventail des téléspectateurs se fragmente lui aussi. Ce phénomène touchera le service public (la BBC, par exemple) tout autant que les chaînes commerciales. Quant aux téléspectateurs (dont le temps n'est pas illimité), peut-être seront-ils désormais tentés de regarder uniquement les chaînes qui flattent leurs préjugés politiques. Nous entrons dans l'ère de la télévision pour les convertis. Ces dix dernières années aux Etats-Unis, le succès spectaculaire de la chaîne Fox, de tendance conservatrice, devant la chaîne CNN, témoigne de ce potentiel. Là aussi, les pressions du modèle commercial se font sentir. Les chaînes de télévision, soient-elles publiques ou privées, doivent séduire un large public pour couvrir ou, tout au moins, justifier leurs coûts énormes. Là encore, la tentation est grande de sacrifier les commentaires sérieux pour l'« infotainment », ce qui décourage les gens de s'investir eux-mêmes dans la politique.

Ce problème sera exacerbé par l'émergence de nouveaux médias – je veux parler de l'internet et des téléphones mobiles. Internet ouvre de

nouvelles possibilités de rendre compte de la politique et, surtout, de la commenter. Désormais, tout un chacun peut devenir « journaliste » ou « chroniqueur ». Certains blogs de particuliers sont maintenant davantage lus que les articles de commentateurs réputés. Les gens les préfèrent notamment pour leur gratuité, ce qui aggrave d'autant les défis économiques pour les médias qui ont besoin d'abondants revenus pour survivre. Dans un sens, ce phénomène est plus « démocratique ». Mais les commentaires ne sont pas soumis aux mêmes vérifications de qualité ou de fiabilité des informations que dans les médias traditionnels. Tel ou tel responsable politique peut faire l'objet de critiques plus virulentes, mais sans droit de réponse ni de recours. Même si des codes de conduite politique responsable sont élaborés pour des représentants (en place et potentiels), il sera plus que jamais facile de jouer des « sales tours » via internet. Sans oublier qu'avec la possibilité de publication anonyme sur le web, ces messages sont plus faciles à désavouer par les chefs de parti. Bref, les candidats potentiels, terrifiés par toutes ces complications, se demanderont s'il vaut vraiment la peine de se donner tout ce mal.

Le téléphone mobile est lui aussi en train de révolutionner les modes de comportement collectif. L'envoi de messages SMS peut servir à organiser des campagnes politiques avec une bien plus grande immédiateté. Il facilite le succès de ce que Howard Rheingold a appelé les « foules intelligentes », c'est-à-dire des groupes technologiquement élaborés qui se mobilisent rapidement, principalement pour protester. Ces groupes ont l'avantage de la célérité et de la vivacité sur les pouvoirs publics, lesquels se trouvent donc bien embarrassés pour les contrôler ou les contrer. Ainsi la messagerie SMS a-t-elle joué un grand rôle dans la chute du Président Estrada, légalement élu en 2001, des adversaires ayant organisé à Manille, en deux heures, de grandes manifestations pour dénoncer la corruption officielle. Les autorités philippines se sont montrées totalement incapables de riposter.

A ce jour, l'effet de ces téléphones mobiles s'est limité en Europe à quelques campagnes de protestation, mais ils pourraient fort bien se prêter à des activités de protestation autrement plus perturbatrices. Dans ces conditions, les représentants élus pourraient bien s'interroger sur les « avantages » du service public.

Cette situation montre que le contexte de l'activité politique démocratique se transformera dans les prochaines années. Elle est aussi le signe que les responsables politiques en puissance ou les militants politiques vont même trouver encore plus difficile d'unir les préférences publiques au sein de politiques viables. Enfin, elle signifie également que les facteurs dissuasifs à l'engagement politique vont aller en s'amplifiant.

*Faire renaître l'intérêt pour la politique : quelques suggestions*

L'objectif de ce forum est de réfléchir au rôle futur des partis politiques et de suggérer des moyens de les revigorer. Ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il ne sera pas facile d'inverser la tendance et d'amener un nombre croissant de citoyens à s'engager dans le militantisme politique. Les pressions sociétales s'y opposant se font plus fortes. Certes, d'aucuns diront que l'apathie politique en général gagne du terrain, à la seule exception, semble-t-il, de la participation à des groupes de pression ou d'intérêt. M<sup>me</sup> Faucher-King a également souligné l'importance de la société civile pour la démocratisation. Ce point, je laisserai le soin d'en discuter à M. Lukin, bien mieux placé que moi pour en juger. Je remarquerai simplement que, dans la majorité des Etats européens, l'adhésion aux ONG demeure autrement forte que pour les partis politiques. Certes, l'appartenance à une ONG peut rester relativement passive – ce qui d'ailleurs vaut parfois aussi pour les partis politiques. Mais il semble qu'il y ait une volonté bien plus grande d'adhérer à des organisations à cause unique qu'à des partis politiques. Tout au moins cette attitude laisse-t-elle penser que l'abstention de la vie politique ne relève pas d'un manque d'intérêt pour les affaires publiques en général.

Une solution est d'accroître la participation civique en tenant des référendums sur des questions locales importantes, ce qui a le mérite d'impliquer tous les citoyens qui le souhaitent et, par là même, d'éluider tous les problèmes de représentativité. Cette solution peut certainement contribuer à résoudre des questions très controversées. En revanche, elle n'est pas d'une grande aide pour les questions complexes et se heurte, aussi, à des limites pratiques : combien de fois organiser des référendums ? Même si Genève tente l'expérience du

référendum en ligne, ce qui simplifie bien des difficultés pratiques, ce processus n'est tout simplement pas envisageable pour la totalité des décisions gouvernementales, même au niveau local, et encore moins à l'échelon national. Sans compter que ce processus porte atteinte au statut des représentants élus qui doivent prendre le reste des décisions. Le référendum peut certes se révéler utile, mais il ne peut pas constituer une solution à part entière.

C'est pourquoi un certain nombre de suggestions sont apparues ces dernières années, englobées sous la bannière de la « démocratie délibérative ». Toutes visent à trouver de nouveaux moyens d'éveiller la conscience civique et le sens de l'efficacité citoyenne, afin d'améliorer la qualité de la démocratie en général. Jusqu'à présent, il s'agit plutôt d'expériences tentées au niveau local et selon deux variantes. Toutes deux suivent un même principe : faire participer un échantillon représentatif de la population à un débat sur une question locale importante.

Dans la première variante, un groupe de citoyens endossent le rôle de responsables locaux disposant de toutes les informations valables sur une période brève et pour une décision précise à prendre. Parfois, ce processus s'effectue comme expérience en ligne (par exemple le projet Agora aux Etats-Unis). Seconde variante : le scrutin délibératif, qui consiste à faire participer un échantillon représentatif de la population locale à des séances intensives de débats sur une question complexe de grande importance pour les affaires locales. Objectif : fournir, sur la question concernée, des éléments informés aux délibérations des représentants élus, afin d'accroître la légitimité tout comme l'efficacité de la décision politique finale.

En général, les participants à ce type d'expérience affirment ensuite qu'elle a rehaussé leur sentiment de participation et leur intérêt pour la vie politique publique. Tout cela est, certes, encourageant dans une perspective de revitalisation de la politique démocratique. Mais les expériences sont une chose ; la réalité de la politique en est une autre, bien plus âpre. L'effet bénéfique est-il appelé à durer, face aux pressions de processus décisionnels complexes et multiniveaux qui obligent à unir une multiplicité d'intérêts ? Cela reste incertain. Dans le



courant de l'année, l'expérience a été mise en pratique en Grèce pour choisir un candidat du PASOK comme maire de Marousi, un quartier d'Athènes. Un panel de 160 citoyens choisis au hasard a pu soumettre les candidats à un interrogatoire éreintant (dix heures durant !) sur leurs politiques, avant d'exprimer leur choix par vote. Là encore, cette expérience aurait été très applaudie par les participants. Mais l'enthousiasme saura-t-il résister dans le temps ? D'autres partis renouvelleront-ils l'expérience ?

Autre exemple célèbre, celui de la mise en place d'un processus budgétaire plus démocratique à Porto Alegre, au Brésil. Là, les représentants locaux ont confié à des groupes de citoyens ordinaires une grande part de responsabilité pour déterminer les priorités budgétaires de la ville. Cette expérience a suscité une vague d'intérêt et de réflexion. Elle a duré quinze ans. Parmi les personnes associées au processus, beaucoup ont acquis un réel sentiment d'efficacité civique. Mais subsiste encore une relation délicate entre les représentants élus (et rémunérés) pour le reste de l'administration de la collectivité locale et les citoyens (non rémunérés) qui prennent part aux décisions budgétaires. Par ailleurs, le modèle n'a pas été généralisé à l'administration publique, encore moins au Brésil dans son ensemble.

De tout ce que j'ai évoqué, l'on peut inférer que les élites politiques traditionnelles se préparent à un avenir plus inconfortable. Reste que, alors que les perspectives de participation directe des citoyens ordinaires s'élargissent grâce aux progrès technologiques, ces mêmes citoyens se voient rebutés par des médias qui présentent la politique comme un sport à regarder, pratiqué par des « égomaniaques » uniquement soucieux de leur intérêt personnel. Mais, de ces expériences locales, l'on peut aussi supposer que l'intérêt de la population ne peut qu'être stimulé par des changements dans la répartition du pouvoir local. Les citoyens doivent avoir le sentiment de pouvoir jouir d'une plus grande influence directe sur les décisions. Alors sont-ils plus encouragés à participer. Le cas échéant, certains prendront davantage part à l'activité des partis.

Je pense avoir montré combien la revitalisation de la vie politique des partis est une tâche complexe. Les facteurs dissuasifs se mul-

tiplient, tandis que les possibles avantages se réduisent sous la surveillance redoublée des citoyens. Et, tandis que sont proposées de nouvelles solutions, tout au moins partielles – telles que référendums ou variantes de démocratie délibérative –, leur effet serait d'accroître le rôle des citoyens locaux en général, indifféremment de l'appartenance à un parti. Mais peut-être n'est-il pas possible de résoudre les problèmes liés à la désaffection des partis en se concentrant sur les seuls partis. Ils n'ont cessé d'essayer de recruter de nouveaux membres mais, pour l'heure, les résultats ne sont guère encourageants. Peut-être est-ce le signe qu'il faut aussi porter notre attention sur le contexte plus large dans lequel ils opèrent.

Tous ces problèmes ne doivent, en aucun cas, laisser supposer que nous traversons actuellement une crise. En effet, il serait malvenu d'exagérer le tort causé par la baisse du militantisme politique. La démocratie en Europe n'est pas encore en danger. Pour autant, n'oublions pas les leçons données par le déclin des partis au Venezuela. Qu'elles soient libérales, parlementaires ou représentatives, les démocraties ne survivent pas simplement parce qu'elles sont « supérieures » aux alternatives. D'autres variétés de démocratie existent, qui pourraient bien être beaucoup plus agitées.

L'une des forces de la démocratie est de permettre de négocier plus en douceur les changements politiques – à condition que les citoyens soient prêts à reconnaître les problèmes et à tenter de les résoudre ouvertement. Elle offre des perspectives pour orienter l'avenir. Elle doit pouvoir prévenir les vellétés de révolution. Les partis ont joué un rôle vital dans la démocratie telle que nous l'avons connue, et il est difficile d'imaginer ce qui, à leur place, pourrait se charger d'unir les préférences citoyennes au sein de programmes nationaux.

C'est pourquoi il est crucial que, tous, nous réfléchissions aux meilleurs moyens de les faire renaître. Il n'existe sans doute pas de solution unique. Il y a fort à parier que nous devons recourir à une combinaison de changements. Aussi est-ce avec une réelle impatience que j'attends des suggestions de la part des représentants élus, à quelque niveau que ce soit, ici présents. Je conçois bien les pressions dont ils sont l'objet au quotidien. Aussi sont-ils en mesure de faire

preuve d'une clairvoyance particulière quant aux solutions possibles.  
Ma question : comment feraient-ils pour persuader les citoyens non engagés à devenir actifs dans la vie politique ?

**Vladimir Lukin**

*Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie*

Tout d'abord, je suis très heureux d'accueillir les visiteurs étrangers qui se sont déplacés pour participer à cet échange de vues. J'éprouve un vif plaisir à revoir des personnes que je connais déjà depuis longtemps, et je me réjouis également de découvrir de nouveaux visages.

Cet atelier a pour thème l'interaction – ou les relations – entre les partis politiques et les organisations non gouvernementales. C'est un sujet d'actualité mais très complexe, car il est difficile, d'entrée de jeu, d'en démêler les multiples aspects et les lignes de clivage. Cette confusion des rôles est une source de débats, qui même s'ils sont agités, ont, pour beaucoup d'entre eux, leur pertinence politique. Je ferai quelques remarques introductives à ce sujet, sans oublier que la discussion ne prend souvent tout son sens que lorsque l'orateur a fini de parler et que commence véritablement le débat, avec le jeu des questions-réponses. Je pense donc que la discussion s'anamera après mes remarques introductives.

L'article 30 de la Constitution russe donne à chacun la liberté d'association. Ce droit permet de créer librement des organisations et des associations publiques sur une base bénévole pour atteindre des buts et des objectifs communs. Parallèlement, chacun a le droit d'adhérer ou de ne pas adhérer à de telles associations. Ce droit à l'autodétermination, qui est une norme universelle dans les autres démocraties du monde, est également une norme fondamentale en Russie. En pratique, il a pour but d'assurer la pleine représentation des citoyens dans la vie publique et de protéger cet équilibre.

Les associations publiques sont l'une des principales institutions fondatrices de la société civile. Ici en Russie, plusieurs centaines de milliers d'associations de ce genre ont été créées depuis une quinzaine d'années, au niveau tant régional que national. Ce sont près de 60 000 organisations qui se chargent de la protection des droits humains, politiques, sociaux ou culturels. Cette multiplication, me semble-t-il, repose sur l'hypothèse que plus nombreuses sont les associations, mieux c'est, dans la limite du raisonnable naturellement.

Mais qu'est-ce qui est raisonnable ? Seules les personnes concernées peuvent en décider. Naturellement, il y a une condition : de telles associations doivent réellement fonctionner et être conformes aux dispositions de la loi, en particulier en ce qui concerne la gestion de leurs dépenses et le financement de leurs activités.

Les partis politiques poursuivent un autre but que les associations publiques. L'objectif principal d'un parti politique est d'accéder au pouvoir (dans les Etats démocratiques, par des élections démocratiques) et aux différents niveaux de pouvoir, y compris aux organes municipaux. Le droit de fonder des partis politiques est donc l'un des principes centraux de la Constitution de la Fédération de Russie. L'organisation multipartite de la société et le processus de création de partis politiques sont allés de pair avec la fondation des associations publiques. Ces dix dernières années, la Russie a connu des expériences assez riches, mais également contradictoires, de fondation de partis. Plusieurs centaines de partis politiques ont été officiellement enregistrés mais, parallèlement, il faut noter que la plupart d'entre eux ne sont connus que de spécialistes du monde politique et que le lien entre de tels partis et les intérêts de la collectivité est très flou. Je suis moi-même très au fait de cette question, puisque j'ai été l'un des coorganisateur du parti Yabloko qui, comme je l'espérais, joue (et jouera) un rôle grandissant en Russie postsoviétique. Je sais donc tout ce qu'il y a à savoir sur la création des partis dans le processus de formation de la société. C'est une tâche vraiment ardue.

Plusieurs dispositions de la loi sur les partis politiques en Fédération de Russie font débat, mais tout ou presque tout dans ce monde est matière à débat, sauf la Bible peut-être. Lorsqu'il est question d'enclencher un processus politique, un paradoxe surgit toujours : un trop grand nombre de partis politiques facilite-t-il la protection des droits des citoyens ? Comment le citoyen *lambda* peut-il s'y retrouver parmi une cinquantaine ou une soixantaine de nouveaux partis ? Par exemple, on pourrait penser que le travail des militants se limite le plus souvent à tout politiser et à tenir des propos démagogiques. Le nombre de partis politiques fait donc problème, et l'on peut se demander si ces partis représentent réellement les intérêts des individus ? Pour autant, nous ne disons pas qu'il faut fixer une limite

administrative ou artificielle au nombre de partis dans l'intérêt d'une hypothétique stabilité, car ce serait porter atteinte à d'autres libertés. En d'autres termes, certains secteurs (que les spécialistes qualifient de « systèmes de croyance ») ne seraient pas représentés.

Comment établir un équilibre ? A priori, je n'exclus pas la possibilité d'un certain encouragement au regroupement des partis par des moyens politiques.

En tout cas, il est évident que tous les partis politiques doivent prouver leur viabilité au cours d'élections basées sur des règles d'équité et, en tant que médiateur et représentant des droits de l'homme, je pense que la loi russe sur les élections et les partis politiques protège dans une large mesure les droits de chacun à être élu ou à élire des personnes à la tête d'organismes autonomes. Les lois régissant la fonction du médiateur m'obligent à une stricte neutralité. Parallèlement, les médiateurs doivent faire de leur mieux pour garantir que les lois relatives à la politique et aux organisations publiques ne violent pas les droits fondamentaux des citoyens, inscrits dans la Constitution russe et dans les instruments internationaux signés par la Fédération de Russie. Je pense donc qu'il est bon d'encourager la création de grands partis par la voie législative, mais ce ne doit pas devenir l'objectif ultime du processus. Dans une société démocratique, on ne peut restreindre l'immense diversité d'opinions que traduit la formation de partis. C'est une question contradictoire. Et au sein du même parti, il peut y avoir des divergences d'interprétation. Différentes forces peuvent influencer la naissance de tel ou tel parti, mais, avec le temps, se met en place une structure politique mieux équilibrée. Cependant, réagir de façon excessive à ce stade reviendrait à décrédibiliser le système même des partis. Par exemple, peut-être avons-nous abandonné trop rapidement le scrutin majoritaire pour privilégier un mode d'élection mixte (utilisé pour élire l'ancienne Douma russe) : la moitié des sièges étaient réservés aux inscrits sur les listes des partis, les autres membres étant élus à la majorité simple des suffrages. Ensuite, on a décidé d'adopter le scrutin à la proportionnelle pour le parlement, système qui s'est étendu progressivement au niveau régional. Personne ne pourra jamais dire si cette mesure a été efficace ou non, chaque système présentant ses avantages et ses inconvénients.

Il est inutile de les énumérer. Le problème est que chaque système dépend dans une certaine mesure de la situation, du climat politique et du contexte historique. A vrai dire, j'ai soutenu le scrutin à la proportionnelle, car j'ai toujours pensé que, malgré tous les efforts déployés ces quinze dernières années, nous avons en Russie (qui est un très grand pays) trop d'intérêts spécifiques ou régionaux. Cette situation pose des problèmes, y compris au sein de la Douma d'Etat. Cependant, le scrutin intégralement proportionnel peut entraîner une désaffection des citoyens pour le processus électoral. Je serais donc très prudent et très attentif sur ce point. Le scrutin proportionnel me paraît très intéressant d'un point de vue technique, mais les raisons techniques ne doivent pas l'emporter sur les intérêts des citoyens.

Nous parlions des associations publiques. C'est une question très complexe, qui a déjà été débattue mais qui mérite d'être régulièrement étudiée. Il serait certainement utile d'élaborer un rapport spécial sur les procédures de création d'une association publique. En ma qualité de médiateur, je pourrais préparer un tel rapport. De nombreuses associations publiques travaillent en contact étroit avec des partis politiques ou, au contraire, pour leur compte. C'est un phénomène que l'on observe dans de nombreux Etats européens. Les liens que les partis établissent avec ces associations publiques favorisent et améliorent le contact avec certains groupes ou certains secteurs de la population. La loi n'interdit pas de telles associations, bien au contraire.

Toutefois, on entend souvent dire que les associations publiques devraient être impliquées directement dans le processus politique. En principe, je pourrais être d'accord avec cette affirmation, à la condition que les associations prennent une part active au débat public mais qu'elles restent ensuite de simples associations politiques.

Dans ce cas, pourquoi faire une distinction entre les partis et les associations politiques ? J'y vois un intérêt à condition de bien replacer la politique dans son contexte général. La politique concerne les actes d'une personnalité publique. Le terme, vous le savez, vient de « *polis* », la « cité ». Il y a politique dès lors qu'on s'informe des affaires de sa ville ou de son pays. De ce point de vue, nous parti-

cipons tous à la vie politique. Bien que médiateur et tenu de ce fait à une neutralité politique, je participe néanmoins, dans une certaine mesure, à la vie de la cité. Au sens général, il serait absurde d'interdire la participation à la vie politique, car cela reviendrait à empêcher une personne de vivre pleinement. Mais si l'on parle de politique au sens strict (l'anglais distingue *policy*, *policies* et *politics*, mais le russe n'a qu'un mot), je ne serais pas favorable à la représentation directe des associations publiques en politique. Pour cela, il existe des partis, qui s'intéressent à tout ce qui concerne les autorités, les pouvoirs et les responsabilités. Autrement dit, les associations publiques sont une chose, les organisations politiques en sont une autre. Les associations publiques qui s'engagent dans des activités politiques doivent se faire enregistrer en tant que partis politiques ou coopérer avec un parti politique. Je citerai l'exemple d'un mouvement baptisé « Les mères des soldats », qui, après avoir été une association, a décidé de rejoindre le Parti républicain. Si votre objectif est de protéger les soldats contre les mauvais traitements, il n'est pas vraiment approprié, à mon avis, de créer un parti politique.

La loi distingue les partis politiques et les associations publiques. Si l'on veut délimiter leurs champs de compétence, il importe de les distinguer dans leurs fonctions. Le médiateur doit être en relation avec les deux et veiller à ce que les droits de l'homme et les libertés fondamentales soient respectés, mais ce sont là des notions morales et juridiques ; elles n'ont donc pas de connotations politiques. La protection des droits de l'homme fait naturellement partie de la politique, mais seulement au sens général du terme que nous avons défini tout à l'heure. Quand on confond considérations partisans et droits de l'homme, ces derniers deviennent une notion très subjective. Vous conviendrez que le militantisme politique implique souvent des traitements préférentiels pour tel ou tel groupe de la population. Il faut une objectivité absolue pour défendre les intérêts de tous. Nombreux sont ceux qui ont failli à cette objectivité. Ce fut, à mon avis, le drame de nombreux militants russes célèbres qui ont combattu pour les droits politiques. L'ancienne génération a milité à l'ère soviétique, et, à cette époque, les divisions dont nous parlons n'avaient pas de sens. Le régime ne pouvait être considéré que d'un seul point de vue.



Aujourd'hui, l'activisme en faveur des droits de l'homme se distingue de la politique, mais ses militants ont encore du mal à trouver leur voie, car ils restent imprégnés de ces notions anciennes. Le médiateur, quant à lui, doit dépasser les clivages ou les affiliations politiques. Il doit pouvoir défendre toute personne qui fait appel à ses bons offices. C'est pourquoi nous ne tenons aucune statistique relative à l'affiliation politique ou à l'appartenance à un parti. Nous avons parfois défendu des militants de partis, qui se plaignaient par exemple de ne pouvoir se présenter à des élections. Nous instruisons ces plaintes avec beaucoup de diligence et essayons d'y répondre efficacement. Je me souviens d'un cas dans la région de Krasnodar, dans le sud de la Russie : un maire était victime de ce que je qualifierais de formes de répression en raison de son appartenance à un parti, mais nous avons fait valoir ses droits avec succès. Nous avons eu beaucoup de plaintes de ce genre.

Les communistes se plaignent de l'institution du médiateur dans son principe, pour des motifs purement politiques, mais nous avons reçu des plaintes de nombreux autres partis politiques. Nous les étudions objectivement, non pas dans une optique politique mais en termes de protection du droit de chaque citoyen à s'engager en politique, comme le garantit la Constitution russe. Les statistiques montrent que le parti communiste et les partis démocratiques d'opposition figurent en bonne place parmi ceux qui nous soumettent leurs plaintes. Je pense que le seul parti qui ne nous a jamais saisi est celui de la « Russie unifiée », *Edinaïa Rossia*. J'ignore pourquoi. Peut-être estime-t-il que ses droits n'ont jamais été transgressés.

Nous avons choisi d'être en interaction avec tous les partis politiques, sans discrimination. Nous recevons toutes les plaintes. Mais les ONG ont des relations plus satisfaisantes avec nous, car elles nous tiennent au courant, mon personnel et moi. Dans notre pays, nous n'avons pas beaucoup de personnel de terrain dans les régions. Nous ne sommes représentés que dans 35 régions sur les 89 entités que compte officiellement la Fédération de Russie. Nous ne faisons que collaborer avec ces personnes. La plupart de nos informations proviennent de diverses ONG. Nous sommes en contact avec la plupart des ONG russes que vous connaissez. Les ONG ont créé un groupe

consultatif d'experts. Ils nous fournissent un retour d'information et nous conseillent. Nous sommes souvent en désaccord avec leurs allégations, mais c'est normal. En général, nous apprécions vraiment l'assistance des ONG et nous essayons le plus possible de leur rendre la pareille.

Nous pensons d'ailleurs que les ONG représentent une source authentique et fiable d'informations sur de nombreuses transgressions des droits de l'homme qui, sans cela, risqueraient de passer inaperçues. Le cas d'Andreï Sytchov, soldat de Tcheliabinsk qui a fait les gros titres dans la presse internationale, est un exemple parmi d'autres. Les représentants locaux ont déclenché le processus. Ils nous ont envoyé leurs informations et mis l'ensemble du dispositif en action. Nous avons ensuite contacté la présidence de la fédération, la Chambre dite sociale, etc. On a beaucoup parlé de cette affaire, mais, hélas, elle n'était pas la seule à mériter une telle publicité. Malheureusement, la loi sur la publication des déclarations du médiateur n'est pas intégralement respectée. Il existe également un mécanisme parlementaire qui permet au médiateur de convoquer des auditions parlementaires en cas de violations flagrantes des droits de l'homme. Je n'ai encore jamais eu recours à cette disposition de la loi relative au contrôle parlementaire, mais j'ai bien peur d'y être contraint un jour.

J'ai déjà monopolisé beaucoup de votre temps. Pour conclure, j'aimerais ajouter que, si je parle de manière favorable et positive de la contribution des ONG à l'effort général de protection des droits de l'homme et que j'essaie souvent de les protéger contre les propos diffamants ou négatifs, il n'en reste pas moins que des différences de vues et d'opinions se manifestent parfois entre le médiateur et les ONG. Le médiateur a une fonction officielle. Il fait partie du gouvernement. On ne peut donc s'attendre à ce qu'il cherche constamment à incriminer le gouvernement. Je suis manifestement ici pour protéger les individus, mais ma fonction, telle que je la comprends (et je pense que la plupart de mes collègues européens seront d'accord avec moi), ne consiste pas à provoquer des conflits. Il incombe aux ONG de sensibiliser la société à certains problèmes ; de mon côté, je m'efforce de mettre au jour leurs questions et leurs inquiétudes. Je m'assure que le gouvernement ne peut rien dissimuler, mais une fois

que les affaires deviennent publiques, elles doivent être résolues, de préférence par le compromis. Il appartient au médiateur de reconnaître à la fois les intérêts des individus et ceux du gouvernement.

Si l'on y pense, la frontière est mince et mon rôle est de maintenir ce juste équilibre. Malheureusement, sous de nombreux aspects, les relations entre les ONG et le gouvernement manquent de clarté. Récemment, je me suis rendu dans le service d'enregistrement des ONG (y compris des ONG internationales) et j'ai eu une longue discussion avec le personnel. En toute honnêteté, j'ai eu l'impression qu'aucun ordre officiel ou implicite n'était donné pour mettre à l'index ou refuser l'enregistrement d'ONG russes ou étrangères. Pourtant, les autorités ont reçu quelques plaintes, et les chiffres qui en attestent. La date limite a été fixée à aujourd'hui, mais aucune candidature n'a été déposée. Quelqu'un devait venir déposer un dossier, mais personne n'est venu. Pour quelle raison ? Certains de mes amis militants experts du Conseil des droits de l'homme m'ont parlé de deux difficultés. Tout d'abord, la procédure d'enregistrement dans son ensemble est trop lourde. Le ministre de la Justice refuse de le reconnaître, mais je pense qu'il s'agit là d'un véritable problème. En second lieu, nos collègues des ONG internationales n'ont pas l'habitude de gérer efficacement la paperasserie nécessaire pour monter les dossiers. La rencontre de ces deux problèmes nous amène au résultat que nous pointons ici. En ma qualité de médiateur, je privilégie une solution apolitique pour résoudre le problème. En effet, j'ai demandé à mes représentants de me faire part de toute difficulté ou transgression en matière d'enregistrement. En cas de problème, je souhaite intervenir et arbitrer. En outre, je suggère que nous laissions passer un peu de temps et que, dans un mois peut-être, nous convoquions une table ronde trilatérale réunissant le médiateur, les services d'enregistrement et les parties prenantes des ONG. Nous devons nous asseoir ensemble et reprendre tout le dossier. Je pense que c'est là la bonne marche à suivre.

## **Rapport de l'atelier**

**Piotr Maciej Kaczyński**

*Institut des affaires publiques, Varsovie, Pologne*

Présidé par M<sup>me</sup> Annelise Oeschger, présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, l'atelier a accueilli deux intervenants : MM. Vladimir Lukin, commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie, et Peter Ferdinand, du Centre d'études stratégiques en matière de démocratisation de l'université de Warwick (Royaume-Uni).

### *Introduction*

Pour parvenir à une véritable démocratie européenne, il faut une coopération entre les divers acteurs de la scène politique qui ne se limite pas aux hommes politiques et aux partis. Le Conseil de l'Europe, l'un des organisateurs du 2<sup>e</sup> Forum pour l'avenir de la démocratie en Europe, se fonde sur quatre piliers dont deux sont de nature politique : le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. Les deux autres représentent les acteurs importants que sont, dans les démocraties européennes, les élus locaux et les organisations non gouvernementales. Le forum de 2006 s'est orienté dans la même direction en invitant toutes les entités non gouvernementales du Conseil de l'Europe, ce qui n'avait pas été le cas lors de sa première édition.

L'Europe actuelle et la démocratie européenne connaissent de nombreux problèmes, en matière de droits de l'homme, de prééminence du droit et de bonne gouvernance. Certains responsables politiques ont reconnu avoir menti pendant leur campagne électorale, ce qui a entaché leur mandat électoral et nuit à la gouvernance de leur pays (la Hongrie, par exemple). Des représentants officiels de l'Etat souhaitent le rétablissement de la peine de mort (en Pologne, par exemple). Dans certains pays, on assiste à des assassinats politiques (tels celui d'Anna Politkovskaïa, en Russie). Les Etats d'Europe de l'Ouest font face à des problèmes de société, comme l'intégration des migrants (émeutes en France, par exemple). Dans nombre de pays, des partis extrémistes et populistes ont obtenu des sièges parlementaires. La démocratie européenne connaît actuellement bien d'autres problèmes

encore et la question est de savoir comment les partis politiques européens et d'autres acteurs (ONG comprises) peuvent conjuguer leurs efforts pour y apporter des solutions.

*Rapport de l'atelier*

M. Vladimir Lukin, commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie, commence son exposé en déclarant que « les rapports entre partis politiques et organisations non gouvernementales constituent un problème complexe en Russie ». Dans une société démocratique, la liberté d'association est un droit fondamental, ce qui n'empêche pas différents gouvernements d'entraver le travail des ONG. En Russie, celles qui remplissent vraiment leur mission sont un sujet de préoccupation pour le gouvernement. La procédure de réenregistrement des ONG introduite depuis peu est extrêmement compliquée. Le commissaire aux droits de l'homme assure qu'il suit de près l'évolution de la situation et qu'il interviendra si la procédure a des conséquences néfastes sur le fonctionnement de la société civile ou sur son indépendance.

Naturellement, certains acteurs non gouvernementaux ont un engagement politique – au sens large. Pourtant, même s'ils restent indépendants des partis, doivent-ils être traités différemment de ces derniers (du point de vue juridique) ? Selon M. Lukin, la société civile, si elle est concernée par la « politique » au sens des affaires publiques, ne doit pas pour autant recevoir le même traitement que les partis qui « font de la politique ». La légère distinction entre les deux sens du mot « politique », qui n'existe pas dans toutes les langues, est parfois source de confusion.

Autre problème : celui des partis politiques proprement dits. En effet, s'il existe un grand nombre de partis politiques et que le citoyen est dans l'incapacité de les distinguer les uns des autres (si, par exemple, soixante partis présentent des candidats à une même élection), comment peut-il choisir ? Faudrait-il réglementer le nombre de partis politiques ? La réponse à cette question dépend évidemment du système des partis propre à chaque pays européen, aucun n'étant « parfait » car ils ont tous des avantages et des inconvénients.

Concernant le processus démocratique, plusieurs questions déterminantes sont soulevées par Annelise Oeschger : « qui incarne vraiment la volonté du peuple ? » et « qui représente ceux qui ne sont pas représentés ? » Les partis politiques sont-ils vraiment les mieux à même d'exprimer les désirs, les besoins et les attentes du peuple ? N'est-ce pas en raison de leur incapacité à y répondre que la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques décline lentement mais sûrement ? Au cours des dernières décennies, la participation citoyenne (le taux de participation aux élections) a également baissé. Beaucoup de gouvernements et de collectivités locales sous-traitent une large part de leurs activités à des organisations de la société civile qu'ils estiment plus aptes à satisfaire les besoins, les désirs et les attentes de la société. Il semble pourtant que ce transfert ne soit pas aussi simple qu'il y paraît. Dans l'intérêt de la population, une bonne coopération est nécessaire entre les organisations de la société civile et les partis politiques.

Peter Ferdinand relève plusieurs points importants. En Europe, les partis politiques ont radicalement changé ; ils sont très différents aujourd'hui de ce qu'ils étaient il y a à peine quelques dizaines d'années. Leurs leaders entretiennent maintenant des rapports directs avec l'électorat grâce aux moyens de communication de masse, notamment la télévision. Il est devenu moins important de disposer d'un parti structuré et implanté localement. Dans une large mesure, l'avenir des ténors politiques dépend plus des médias que de la structuration de leur parti.

Les médias n'ont jamais été aussi puissants. Les différends personnels entre responsables politiques importent plus que leurs désaccords de fond. Par ailleurs, de plus en plus de professionnels des médias se tournent vers la politique. L'empire médiatique de l'ancien Premier ministre italien, Silvio Berlusconi, en est un parfait exemple, mais les recherches minutieuses auxquelles procèdent les journalistes ont, dans le même temps, fortement contribué à la transparence des processus démocratiques européens.

La réticence à adhérer à des partis politiques serait moins grave si d'autres acteurs pouvaient régler les problèmes politiques. Les médias sont l'un de ces acteurs potentiels. La presse écrite a long-

temps été considérée comme le défenseur de l'intérêt général mais le nombre de ses lecteurs est en baisse, à l'instar des effectifs des partis politiques. Des journaux prestigieux, comme *Libération*, risquent de disparaître. Les jeunes lisent moins la presse que les générations précédentes. Pour M. Ferdinand, la presse exercera à l'avenir une fonction d'« infotainment » — contraction des termes « information » et « *entertainment* » (divertissement).

Pour les démocraties et les partis politiques européens, un autre enjeu est celui des nouveaux médias comme internet, qui se démocratise. L'un des phénomènes les plus récents est celui des blogs politiques, dont certains attirent déjà plus de lecteurs que les journaux. Les chaînes de télévision et autres médias traditionnels utilisent de plus en plus ces blogs comme sources d'information. On assiste à une prolifération des commentaires. La prochaine révolution électronique sera l'utilisation des téléphones mobiles à des fins politiques. Cette évolution peut évidemment être perçue soit comme une cacophonie, soit comme la démocratisation de l'information.

Parmi les problèmes des partis politiques figure aussi celui de leur financement. Les élections coûtent de plus en plus cher. Qui doit financer des partis dont le nombre d'adhérents ne cesse de diminuer et dans lesquels une proportion importante de la population est sous-représentée ? Nous sommes face à un paradoxe : les partis dépensent de plus en plus pour survivre dans l'arène politique alors même que l'intérêt pour la politique ne cesse de s'amoindrir. Le financement des partis par l'Etat est une solution simple mais qui comporte un danger : elle pourrait entraîner la création d'un système immuable de cartel de partis et empêcher des partis répondant mieux aux désirs, aux besoins et aux attentes de la population d'émerger et d'accéder au « marché politique ». Il arrive un moment où ces partis « gâtés » perdent le contact avec les citoyens. Dans des circonstances extrêmes, la situation peut devenir révolutionnaire. Les démocraties européennes doivent offrir aux nouveaux partis un accès relativement aisé aux processus politiques.

Les organisations non gouvernementales n'ont pas ce type de difficultés. Elles attirent de plus en plus d'adhérents. L'organisation à la

base qui les caractérise généralement écarte les problèmes de pouvoir. Nous assistons actuellement à une mutation du militantisme qui devient moins politique (partisan) et se déplace vers un cadre non gouvernemental.

Les représentants du peuple souffrent en outre d'une mauvaise réputation et sont souvent perçus comme des affairistes de la politique, et non comme des personnalités respectables. La politique n'inspire ni respect ni confiance. C'est l'un des principaux problèmes actuels de la démocratie européenne, des partis politiques et des autres acteurs engagés dans les processus politiques. Il n'est pas facile de le résoudre. Quelles sont les autres formes de démocratie susceptibles de regagner la confiance de la population ? La démocratie délibérative est une piste : elle permettrait de veiller à ce que les citoyens soit mieux informés sur les politiques publiques. S'ils comprenaient davantage le travail de leurs représentants, ils auraient la possibilité de mieux l'évaluer.

Les exposés de MM. Lukin et Ferdinand sont suivis d'un débat animé, au cours duquel les intervenants évoquent, entre autres, les problèmes ci-après.

Dans les démocraties européennes, les trois principaux acteurs sont les partis politiques, les médias et le monde des affaires. Les partis ont pour ambition principale de remporter des élections tandis que les médias et les entreprises sont dans une logique concurrentielle. Ils attendent tous des résultats à court terme. Cet environnement n'est évidemment pas favorable, notamment à la mise en œuvre éventuelle de réformes majeures nécessaires. Les seuls acteurs potentiels sont donc les lobbies et, surtout, la société civile.

Autre point abordé : la nécessité de considérer la protection des droits de l'homme comme une question transversale et comme l'ossature de tout système démocratique, quelle que soit la configuration politique. A cet égard, les organisations de la société civile qui représentent des groupes marginalisés (la jeunesse, par exemple) ou faisant l'objet de discriminations (les femmes, par exemple) sont particulièrement importantes.



Dans certains pays d'Europe, les partis politiques se ressemblent beaucoup ; il n'y a pas ou très peu de concurrence entre eux et leurs programmes sont comparables, ce qui prive la politique de tout intérêt aux yeux des citoyens.

L'une des façons de gagner le respect de la population est de communiquer directement avec elle. Certains participants soulignent l'importance pour les partis politiques d'apprendre à coopérer avec les organisations de la société civile. Ensemble, ils peuvent mieux servir l'intérêt général. Les ONG s'occupent des problèmes sociaux tandis que les partis politiques se consacrent aux questions de pouvoir. La société civile peut préparer le terrain au militantisme politique, y compris partisan. Il convient de noter qu'il n'y a pas de crise de confiance à l'égard de la société civile. Les ONG peuvent aussi combler le fossé grandissant entre les partis politiques et la population.

La coopération doit se fonder sur un consensus. Les partis politiques devraient défendre les mêmes causes que les organisations de la société civile. Parallèlement, les ONG devraient utiliser les partis pour faire profiter le monde politique de leur meilleur atout : l'impartialité.

L'un des participants fait observer que tous les partis politiques ne luttent pas pour le pouvoir. Les principaux objectifs de certains partis communistes sont autres. Quoi qu'il en soit, les partis ne réussissent pas à relever les défis. Un autre prétend qu'il faut considérer le tout comme un marché où les partis politiques proposent des biens et où les consommateurs (les électeurs) choisissent les meilleurs produits disponibles. Ce sont la qualité et le prix qui comptent.

Dans certains pays membres du Conseil de l'Europe où le système démocratique n'est pas encore stabilisé, la démocratie ne jouit pas d'une forte popularité en tant que modèle de gouvernance. D'après les sondages d'opinion, seule la moitié de la population azərbayjanaise est favorable à la démocratie. Les responsables politiques d'Europe de l'Ouest devraient garder à l'esprit que leurs décisions ont une incidence sur la perception de la démocratie dans des pays comme l'Azerbaïdjan.

Plusieurs participants se déclarent favorables à la préparation d'un code de bonnes pratiques en matière de participation civique. La démocratie est impossible sans partis politiques ; elle l'est tout autant en l'absence de société civile. Il importe donc de se pencher de plus près sur la coopération entre les partis et la société civile, et de favoriser les échanges d'expériences, à plus forte raison pour ce qui touche à l'évolution du seul pays européen n'appartenant pas au Conseil de l'Europe. Au Bélarus, le gouvernement se méfie des organisations de la société civile, essentiellement car elles sont l'un des derniers acteurs publics qui échappent en partie à son contrôle.

### *Conclusions*

Les rapports entre partis politiques et organisations de la société civile ne sont que l'un des éléments qui peuvent influencer sur l'avenir de la démocratie européenne. Il semble que seule leur coexistence pacifique (qui ne va malheureusement pas de soi dans certains pays membres du Conseil de l'Europe) et leur coopération, souvent étroite, puissent garantir une meilleure réponse aux désirs, aux besoins et aux attentes des peuples. Cela ne veut pas dire pour autant que les ONG vont se mettre à faire de la politique ou que les partis politiques vont devenir des organisations de la société civile. Les deux doivent rester des acteurs distincts de la scène publique.

Il importe également de reconnaître que les différents pays d'Europe ne font pas face aux mêmes problèmes. Dans des pays comme la Belgique ou le Luxembourg, où le vote est obligatoire, il n'y a pas de problème de participation au processus électoral. Le plus faible taux de participation à des élections en France demeure supérieur au plus élevé en Pologne. La poussée des partis populistes concerne de nombreux pays mais pas de la même manière. La question de l'intégration des migrants est primordiale au Royaume-Uni mais inexistante en Slovaquie. En revanche, la question du « chômage héréditaire », insignifiante dans le sud de l'Angleterre, se pose avec la plus grande acuité dans l'est de la Slovaquie. La Russie a ses propres problèmes. Le dialogue Nord-Sud prend toute son importance dans les pays qui ont de nombreux migrants ou des minorités religieuses.

Les modèles démocratiques européens ne sont toutefois pas aussi différents qu'on pourrait le penser. L'appartenance au Conseil de l'Europe contribue fortement à sensibiliser les Européens aux droits de l'homme, à garantir l'Etat de droit dans les démocraties récentes et à renforcer le rôle de la société civile dans le débat public sur l'état de la démocratie en Europe.



## **Atelier III**

### **Mise en place et consolidation des institutions démocratiques**

#### **Document de réflexion**

**Ingrid van Biezen**

*Université de Birmingham, Royaume-Uni*

#### *Les choix institutionnels*

Les institutions politiques et démocratiques définissent généralement l'équilibre des pouvoirs entre les forces politiques et déterminent dans une large mesure la manière dont fonctionne le cadre démocratique. Les choix institutionnels sont donc extrêmement importants pour les pays en transition et pour les nouvelles démocraties. Les deux choix les plus importants auxquels sont confrontés les architectes des nouvelles Constitutions démocratiques sont le choix entre des élections pluralistes et la représentation proportionnelle, d'une part, et entre une forme parlementaire et une forme présidentielle de gouvernement, d'autre part. Si chaque option présente des atouts et des faiblesses, le plus important pour les sociétés en voie de démocratisation est d'adopter des systèmes électoraux favorisant une démocratie de conciliation plutôt que de confrontation et des politiques du secteur public garantissant l'inclusion effective des minorités et non leur exclusion. En outre, pour consolider la démocratie, il faut que les acteurs politiques et le public parviennent à accepter que la résolution des conflits se fasse nécessairement dans le cadre des lois, des procédures et des institutions adoptées par le nouveau processus démocratique et non par d'autres moyens antidémocratiques.

#### *La culture et les traditions locales*

La durabilité de la démocratie ne dépend pas seulement du simple choix de bonnes institutions démocratiques. Elle dépend aussi de

### *Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

l'interaction entre les cultures et les institutions politiques. On ne peut pas exporter ni importer facilement la démocratie comme un produit ; les processus et les institutions doivent prendre en compte l'héritage de l'histoire, les traditions et les cultures locales. Alors que les valeurs de la démocratie sont universelles, la démocratie elle-même est obligatoirement locale. La démocratie ne peut être imposée d'en haut ; elle doit être soutenue au niveau local et dépend de l'engagement des acteurs nationaux. Comme la démocratie doit être compatible avec le contexte local, elle prend inévitablement des formes institutionnelles différentes selon les régions et les pays.

### *Les valeurs et les comportements démocratiques*

La stabilité de la démocratie dépend également des attitudes et des comportements des élites politiques et du public. Pour consolider la démocratie, il faut en faire « la seule option possible ». Cela signifie qu'aucun groupe ou acteur politique ou social important ne devrait dépenser de ressources importantes pour essayer de renverser le régime pour le remplacer par un régime antidémocratique ni recourir à la violence pour se séparer de l'Etat. Cela implique aussi qu'une forte majorité de l'opinion publique doit être convaincue que les procédures et les institutions démocratiques constituent la meilleure façon de prendre des décisions collectives et que le soutien à des solutions de remplacement du régime démocratique est relativement faible. Les défenseurs de la démocratie doivent donc non seulement aider à construire le cadre institutionnel démocratique, mais aussi soutenir le renforcement de la culture démocratique, encourager l'adoption des valeurs démocratiques et créer des incitations pour que les dirigeants et les autres acteurs de la vie politique respectent leurs obligations démocratiques.

### *Les partis politiques*

Dans les sociétés modernes, la démocratie ne peut s'organiser sans les partis politiques. En gros, les partis servent à intégrer les groupes et les individus dans le processus démocratique. Plus précisément, les partis politiques sont des instruments importants, sinon essentiels, d'un certain nombre de fonctions démocratiques, y compris la

représentation des circonscriptions et des intérêts politiques, la formulation et le rassemblement des revendications et des préférences, le recrutement des candidats à des fonctions publiques et leur socialisation, l'organisation de la compétition électorale pour le pouvoir, l'élaboration de politiques de rechange, la formation de gouvernements efficaces et la mise en œuvre des politiques publiques. Certaines de ces fonctions peuvent aussi être remplies par d'autres organisations, mais les partis sont les seuls à combiner un rôle représentatif et un rôle institutionnel puisqu'ils représentent la population tout en étant les coordonnateurs et les gestionnaires des procédures démocratiques. Les partis représentent donc le principal mécanisme de liaison entre la société civile et l'Etat, et entre la société et la gouvernance démocratique. Construire et consolider la démocratie impliquent donc nécessairement de renforcer les partis politiques dans leurs rôles tant représentatif qu'institutionnel, en s'attachant en priorité aux fonctions de représentation qui sont confrontées à la menace la plus grave et la plus immédiate.

### *La confiance du public*

Même si les partis politiques sont considérés comme nécessaires au bon fonctionnement de la démocratie, cela ne signifie pas qu'ils sont beaucoup aimés ou respectés. En fait, dans les démocraties contemporaines, les partis politiques représentent probablement le maillon le plus faible, ce qui est peut-être un paradoxe. Bien qu'ils constituent le lien essentiel avec la gouvernance démocratique, la population ne croit pas nécessairement qu'ils servent les meilleurs intérêts du public en général. Cette attitude est de plus en plus répandue, dans les anciennes comme dans les nouvelles démocraties, où les partis sont considérés maintenant comme représentant l'institution la plus corrompue et un de celles auxquelles le public fait le moins confiance. C'est ainsi que dans l'Union européenne le public a bien moins confiance dans les partis politiques que dans toute autre institution privée ou publique – moins encore que dans les grandes entreprises ou les syndicats, et beaucoup moins que dans les institutions comme l'armée ou la police, ou même les Nations Unies ou l'Union européenne. D'ailleurs, la méfiance à l'égard des partis politiques est aujourd'hui si grande qu'elle n'est pratiquement plus mesurable.

### *Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Pour renforcer les institutions démocratiques et promouvoir la gouvernance démocratique, il faut absolument résoudre d'abord cette crise de confiance dans les partis politiques. La formation de partis politiques capables d'exposer et de représenter les intérêts et les revendications de la société, de les transformer en programmes politiques et de les mettre en œuvre de manière efficace constitue donc une priorité essentielle. Une autre priorité majeure concerne l'établissement de mécanismes et de procédures efficaces pour éradiquer, ou du moins réduire le plus possible, les pratiques de corruption dans les milieux politiques.

### *Le temps*

La conception et la construction du cadre institutionnel de la démocratie et le renforcement des valeurs et des comportements démocratiques constituent un processus complexe et de longue haleine. Il a fallu aux démocraties libérales les plus anciennes des décennies, sinon des siècles, pour se consolider. Il ne serait pas réaliste de supposer qu'une démocratie durable puisse être assurée uniquement par des interventions à court terme. Le renforcement de la démocratie exige un engagement permanent, une éducation politique continue, la volonté de parvenir à des compromis et d'accepter de progresser par des changements successifs et une évolution au coup par coup.



**Alexander Veshnyakov**

*Président de la Commission électorale centrale  
de la Fédération de Russie*

Mesdames et Messieurs,

Je pars du principe que les partis politiques sont l'une des institutions les plus importantes de la démocratie et que, sans eux, le processus électoral ou la tenue d'élections libres sont impossibles.

En partant de ce constat, la Commission électorale centrale de la Fédération de Russie, que je représente ici, s'inspire de l'expérience des pays européens. Mise en place et constituée il y a six ans, elle a élaboré un projet de loi fédéral sur les partis politiques. Nous nous rendons compte qu'il ne suffit pas simplement d'adopter une loi sur les partis politiques en Russie ; nous devons aussi mettre en place un système électoral propice au renforcement des partis en Russie.

C'est pourquoi, parallèlement à l'adoption de cette loi, nous devons modifier la législation en vigueur sur les régions de la Fédération de Russie afin de donner un élan à l'introduction d'un système multipartite et aux régions du pays. Les législateurs fédéraux ont établi une règle selon laquelle au moins la moitié des membres du parlement sont élus à la proportionnelle. La loi sur les partis politiques, mentionnée auparavant, prévoit la transparence financière des partis politiques, élément capital, ainsi que le soutien financier de l'Etat aux partis bénéficiant d'un soutien électoral.

Que faut-il entendre par cela, que les partis ont un soutien électoral ? Selon la législation russe, le seuil est de 3 % ; autrement dit, si 3 % des électeurs soutiennent le parti, il doit avoir le soutien de l'Etat proportionnellement au nombre de voix qu'il a obtenues lors des élections.

L'application de cette loi dans la pratique montre qu'il s'agit incontestablement d'une décision sage et opportune. J'étayerai mon propos en donnant quelques exemples.

D'après les résultats des campagnes électorales menées dans les régions de la Fédération de Russie, l'instauration du système électoral à la proportionnelle permet à trois ou quatre partis politiques d'être élus à la majorité par les parlements régionaux.

En conséquence, compte tenu de la situation que connaît actuellement la Russie, un système électoral à la proportionnelle est plus juste et plus démocratique. Avec seulement un scrutin majoritaire uninominal, un seul parti aurait fini par avoir un monopole absolu.

Le recours à un système proportionnel dans les régions a donné un élan aux activités des partis politiques et débouché sur la création d'antennes : les partis élargissent leurs activités politiques – au-delà du bastion moscovite – aux régions de la Fédération de Russie et tentent d'établir des partenariats avec divers secteurs de la société civile.

A la suite de l'introduction de la loi sur les partis politiques, les partis politiques russes se sont modernisés : ils présentent des caractéristiques analogues à ceux de la plupart des partis politiques européens et tentent d'élargir leur base sociale dans les régions du pays. Selon le ministre de la Justice de la Fédération de Russie, le pays comptait 199 associations politiques en 2002, dont 60 se qualifiaient elles-mêmes de partis politiques. Actuellement, 34 partis politiques au total sont enregistrés en Russie et leur nombre devrait diminuer de moitié d'ici à 2007.

Une des raisons de cette diminution est la sélection naturelle entraînée par les résultats des élections. En outre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, une disposition très rigoureuse, adoptée il y a un an, entrera en vigueur, augmentant le plancher minimal des membres des partis politiques de 10 000 à 50 000. Dans le même temps, la mise en œuvre de la loi a eu des effets négatifs analogues à certains égards à ceux que l'on constate dans d'autres pays européens.

Un chercheur spécialiste des partis politiques a fait remarquer que la direction des partis a naturellement tendance à prendre une forme oligarchique. Selon lui, si des experts étudient objectivement leur pays et leurs partis politiques, ils constateront des structures quelque

peu similaires à celles des hiérarchies rigides. C'est pourquoi tout système électoral doit prévoir des mesures pour empêcher que ne se développent des tendances néfastes de ce genre.

Ce problème doit encore trouver une solution dans la Fédération de Russie. Une des récentes initiatives législatives pourrait faire empirer la situation et alimenter la tension entre les partis. L'initiative en question est conçue pour donner aux dirigeants des partis le droit de désigner eux-mêmes la personne qui deviendra membre du parlement si un siège devient vacant, autrement dit d'ignorer les changements périodiques obligatoires de mandat pour lesquels l'électorat a voté. Lorsque le parti présente sa liste, l'électorat décide de soutenir telle ou telle personne sur telle ou telle liste, dans un ordre de priorité bien précis.

Si l'on examine, à cet égard, les tendances concernant la création des partis politiques, on verra que le système italien, qui ne répondait pas aux attentes de l'électorat et qui a favorisé la corruption à la fin du siècle dernier, s'est discrédité et a été fondamentalement balayé par le vote de l'électorat. Rappelons-nous qu'en tant qu'experts, nous devons éviter que le problème prennent les mêmes proportions dans nos pays. En analysant l'expérience des élections européennes, la Commission électorale centrale russe, en collaboration avec l'Association des administrateurs d'élections de l'Europe centrale et orientale, qui bénéficie d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, a préparé un document sur les critères nécessaires pour des élections libres ainsi qu'un article sur ce même thème, eu égard à l'entrée en vigueur il y a cinquante-six ans de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Mentionnons en outre que le Document de Copenhague a été adopté il y a seize ans. Nul n'ignore qu'il est le document fondamental sur les élections, et ce bien au-delà du Conseil de l'Europe. Au cours de ces cinquante-six – et de ces seize – années, une somme importante d'expériences historiques a été accumulée, consacrée dans divers documents qui prévoient des obligations internationales différentes. Il y a, je pense, plus d'une vingtaine de documents de ce genre qui énoncent ces obligations d'une manière parcellaire.

La vie change et il nous faut absolument renforcer les obligations dans le domaine des droits de l'homme et des libertés par le biais des élections et des mécanismes de mise en œuvre. La convention pourrait devenir plus qu'une convention européenne. Le fait de se conformer à ses dispositions pourrait, à notre sens, être aussi l'une des conditions préalables à la gouvernance démocratique.

Il faut à mon sens s'employer à renforcer démocratiquement les droits de l'homme et les droits électoraux des individus et des citoyens.

Je souhaiterais maintenant dire quelques mots sur la convention.

J'ai un regard critique sur la position du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et je m'expliquerai sur ce point dans le cadre de ce forum. Le projet de convention énonce les principes fondamentaux qui sous-tendent les normes électorales et oblige les Etats à les appliquer. Sur le plan organisationnel, ces normes sont regroupées de la manière suivante.

Le projet présente en premier lieu les principes généraux concernant l'organisation des élections qui doivent être périodiques, obligatoires, libres et équitables. Le document énonce ces principes et prévoit certaines garanties, article par article.

Viennent ensuite les principes ou garanties protégeant les droits électoraux fondamentaux et les libertés de l'électorat, tel que le droit des citoyens à voter et à se présenter à des élections, les élections directes au scrutin secret, le droit des hommes et des femmes à faire valoir leurs droits électoraux et les dispositions défendant les intérêts des minorités et groupes ethniques, qui sont également importantes.

En troisième lieu, le document décrit l'infrastructure pour l'organisation du processus électoral démocratique. C'est elle qui détermine le statut des participants aux élections, c'est-à-dire les candidats, les partis politiques, leurs représentants, les observateurs et les organes compétents. L'obligation de la couverture médiatique des élections, conçue aussi pour prévenir les abus de ressources administratives qui ont lieu en Russie, est également prévue en Europe, en Amérique et

ailleurs, pour ne pas dire partout. Une disposition prévoit une procédure de protection judiciaire des droits et libertés, et énonce les règles de l'observation internationale des élections.

Enfin, en dernier lieu, mentionnons les obligations additionnelles faites aux Etats parties de rendre les élections plus démocratiques et de promouvoir l'intégration des Etats et des organisations internationales. Pourquoi une telle approche a-t-elle été choisie ? Parce qu'en tant que professionnels des élections, nous savons que celles-ci sont une partie essentielle de la vie politique dans tous les Etats, conditionnant dans une large mesure leur développement futur et garantissant l'harmonie sociale et la confiance dans les autorités.

La convention se caractérise par une autre spécificité importante : les Etats – s'ils y consentent bien sûr – ont l'obligation de rendre le processus électoral plus démocratique, de favoriser la coopération dans le domaine électoral, de sensibiliser les participants et de promouvoir la coopération entre organes électoraux. En outre, il faudra créer les conditions propres à garantir la stabilité de la loi électorale nationale. Il sera impossible d'appliquer la règle des « deux poids, deux mesures », s'agissant du contrôle international des élections, ce qui, vous le comprendrez, est aussi un élément très important.

En tant qu'Etat, la Russie soutient l'idée et le projet de convention, et propose qu'il soit adopté. Malheureusement, cette dynamique a été enrayée parce que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe juge ce projet prématuré. Pour être plus précis, la résolution du Comité des Ministres dit que le document est prématuré.

Je ne peux qu'exprimer mon étonnement. Dans quel pays du Conseil de l'Europe est-il prématuré ? Le projet de convention est conçu pour promouvoir la démocratie : cela ne suscite-t-il plus d'intérêt de l'Europe ? Peut-être est-il prématuré pour le Conseil de l'Europe en tant qu'Organisation mais les membres de l'Assemblée parlementaire appellent le Conseil de l'Europe à prendre activement l'initiative de la codification des règles électorales. Permettez-moi de citer la résolution concernée qui dit que le Conseil de l'Europe, en raison de son rôle spécifique de gardien de la démocratie en Europe, devrait jouer

un rôle pionnier dans la codification des règles électorales. Peut-être le document de la convention présente-t-il des lacunes juridiques. Peut-être omet-il certains principes démocratiques. Peut-être ne reflète-t-il les obligations nationales de tel ou tel pays. Il n'en reste pas moins que la Commission de Venise l'a avalisé.

Peut-être n'est-il pas opportun. Mais il pourrait énoncer des normes électorales et des droits et libertés électoraux, assurer la tenue démocratique d'élections, aider à promouvoir une assistance technologique moderne pour les élections, leur transparence et leur indépendance, et une compétition politique juste. En définitive, il pourrait faire progresser la démocratie dans l'avenir.

Ainsi, en approuvant la création d'une commission européenne sur la liberté des élections et des droits et libertés démocratiques, la Russie a pris l'initiative d'avancer une proposition très précise visant à renforcer les organes démocratiques, ce qui est le thème de notre forum. Voilà donc ma proposition sur ce que nous pouvons faire dans notre atelier. Mesdames et Messieurs les participants au forum, ce n'est qu'ensemble que nous pouvons mettre en œuvre la proposition russe.

J'espère donc que, lors de cet atelier, et peut-être demain en plénière, nous pourrons avancer vers cet objectif important et étudier les réponses spécifiques aux besoins auxquels nous – et quand je dis nous, j'entends aussi les membres du Conseil de l'Europe – devons répondre.

**Adrian Severin**

*Membre du Parlement de Roumanie*

*Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

Nous pouvons, à mon sens, convenir d'emblée que la démocratie est à la fois un mode de pensée et un mode de vie. Ce n'est pas seulement un ensemble de lois ou d'institutions. La démocratie ne peut pas fonctionner sans l'intervention d'êtres humains tout comme elle ne peut pas être pérenne et stable sans l'existence d'institutions. J'estime, par conséquent, que le thème de l'atelier de cet après-midi, à savoir la mise en place et la consolidation des institutions démocratiques, est de la plus haute importance. Sans institutions, il ne pourrait pas y avoir de démocratie durable et stable.

Quelles sont donc les caractéristiques majeures, l'essence même de la démocratie et quelles en sont les principales facettes ? Il me paraît extrêmement important de répondre à cette question afin de savoir comment établir les institutions de la démocratie car, quelquefois, nous nous empressons de mettre en place des institutions sans savoir très précisément quels sont les aspects clés de la démocratie.

Mon propos n'est certes pas ici de contredire M. Veshnyakov, que je connais bien et pour qui j'ai un grand respect, mais je considère que, parfois, l'organisation d'élections libres et équitables, tout en étant assurément extrêmement importante, n'est pas la caractéristique ou la composante essentielle de la démocratie. A mon sens, la démocratie comporte trois aspects clés.

Premièrement, la démocratie peut changer les situations, les politiques et les décisions par des moyens non violents. Lorsque des élections libres et équitables engendrent des risques supplémentaires de violence, on ne peut pas, j'en ai peur, parler de démocratie. Certes, il nous faut respecter les décisions prises librement par les citoyens mais, par ailleurs, lorsque les citoyens se prononcent en faveur de la violence ou prennent des décisions qui ouvrent la voie à la violence pour changer les choses ou bien encore bouleversent les décisions et

les politiques par la violence, on ne peut pas parler de démocratie. Comme je l'ai dit, l'une des trois caractéristiques clés de la démocratie, c'est qu'elle permet de changer les situations, les décisions – qui peuvent être apparentées à des situations – et les politiques par des moyens non violents.

Deuxièmement, la démocratie exige un minimum de participation publique au processus de décision politique. Pourquoi un minimum ? Il faudrait, bien sûr, que ce soit un maximum mais un minimum suffit car, comme on le constate dans un pays très démocratique comme le Royaume-Uni, certaines décisions n'exigent pas nécessairement une participation directe de la société. Je pense à la nomination des membres de la Chambre des Lords, l'une des deux chambres du parlement ; ils sont nommés et non pas élus et, pourtant, le Royaume-Uni est une démocratie, si je ne m'abuse. Les faiblesses de cette démocratie résident ailleurs.

Sans participation de la population et sans responsabilisation, ni communication entre les milieux politiques et la société, il ne peut y avoir de démocratie. Les élections peuvent évidemment permettre d'établir des relations avec les citoyens, avec la société, mais ces relations pourraient être, et devraient être de fait, établies grâce à un mode de gouvernance transparent et responsable de la part des dirigeants politiques qui, même s'ils ne sont pas élus, devraient agir ouvertement.

Là où les dirigeants rendent des comptes aux citoyens, nous avons affaire à une véritable démocratie. Parfois, ce n'est pas le cas et la démocratie alors n'existe pas. Nous avons beaucoup d'élus qui n'ont pas une attitude ouverte et responsable dans la gestion des affaires, c'est pourquoi il serait préférable, à mon avis, d'avoir des dirigeants non élus mais disposés à rendre des comptes et à faire preuve de transparence.

Troisièmement, la démocratie consiste à mettre en place un mécanisme visant à établir un équilibre institutionnel des pouvoirs, ce qui m'amène au thème proprement dit de l'atelier, à savoir la dimension institutionnelle de la démocratie.



L'équilibre des pouvoirs est, à mon sens, un principe qui intègre tous les éléments importants de la démocratie. J'en ai déjà mentionné certains. Il ne peut y avoir d'équilibre des pouvoirs sans transparence car il est impossible de contrôler ce que l'on ne voit pas et que l'on ignore. Il ne peut y avoir d'équilibre des pouvoirs sans responsabilisation car tout contrôle suppose automatiquement une soumission à l'obligation de rendre des comptes. Il ne peut y avoir d'équilibre des pouvoirs sans ouverture, c'est-à-dire sans donner aux citoyens accès aux instances décisionnelles.

Lorsque l'on parle d'équilibre des pouvoirs – et je vais ici à l'encontre de ce qu'a dit M. Giovanni di Stasi au début de la séance –, il faut envisager un mécanisme fonctionnant au niveau de chaque institution, à la fois verticalement et horizontalement.

Par verticalement, j'entends le fait que nous avons des institutions centrales mais aussi des collectivités locales et que la décentralisation ne peut signifier, à mon sens, le simple transfert de pouvoirs, ce qui conduirait à une féodalisation de la société.

Cependant, si le niveau local est subordonné au niveau central, il ne peut pas y avoir réellement de démocratie verticale, ni de véritable démocratie moderne. Je pense, par conséquent, que tout progrès doit être fondé sur un mécanisme d'équilibre des pouvoirs. Certaines décisions doivent être prises au niveau local et d'autres doivent l'être au niveau central, et aussi, je crois, au niveau fédéral, dans le cas de la Russie, par exemple, ou au niveau européen, car j'espère que l'Union européenne sera un jour une fédération de ce type, même si nous n'en sommes pas encore là.

C'est en même temps, toutefois, une question d'équilibre des institutions, car c'est seulement grâce à un contrôle mutuel des institutions que l'on peut garantir un système cohérent et solidaire. Quand je songe aux régions d'Europe, je me dis que nous cherchons non pas à régionaliser l'Europe mais à européeniser les régions ; je veux dire par là que les régions et les collectivités locales devraient avoir une plus grande liberté de prendre des décisions et de s'occuper de leurs propres affaires mais qu'elles devraient, en même temps, pen-

ser les problèmes dans un contexte plus large. Au lieu d'exacerber les conflits d'intérêt, elles peuvent, en coopérant, contribuer à faire en sorte que les intérêts locaux soient défendus et les décisions adoptées par une assemblée solidaire.

Par conséquent, lorsque nous nous attelons à la mise en place des institutions, nous devrions, je crois, nous concentrer non seulement sur l'efficacité de chaque institution, mais aussi sur la façon dont ces institutions s'équilibrent ou font contrepoids les unes aux autres et sont en mesure d'assurer un contrôle mutuel, car c'est important. Malheureusement, nous ne pensons pas en ces termes lorsque nous mettons en place les institutions : nous ne réfléchissons qu'aux moyens de les rendre plus efficaces, sans constamment garder à l'esprit que le système doit s'autoréguler, étant donné le mode de répartition des composantes institutionnelles et l'équilibre des pouvoirs et des responsabilités.

Lorsque j'ai évoqué l'équilibre horizontal des pouvoirs, c'est plutôt du niveau vertical, en fait, dont je voulais parler. Je pense que nous devons aussi prendre en considération non seulement la décentralisation et le transfert de pouvoirs de l'Etat vers les collectivités locales, mais aussi la délégation de pouvoirs des institutions politiques nationales à la société civile. Cette réflexion nous amène au cœur du problème de la légitimité, car les organisations non gouvernementales n'ont pas de légitimité tirée des urnes. Je pense, cependant, que nous devons concevoir un système permettant aux divers groupes de citoyens organisés sur des bases différentes d'assumer des responsabilités et, dans la mesure où ils prennent des responsabilités, ils devraient avoir la possibilité de réaliser leurs ambitions, dans le cadre, je le répète, d'un système cohérent. Ici encore, par conséquent, nous avons besoin de freins et de contrepoids : nous ne pouvons pas laisser ces organisations non gouvernementales faire tout ce que bon leur semble. Elles doivent accepter des responsabilités et se plier à un mécanisme d'équilibre des pouvoirs. En même temps, ces organisations ne devraient pas être soumises à un contrôle politique, car un tel contrôle sonnerait le glas de toute initiative sociale.

Il faut donc, à mon sens, réfléchir en ces termes lorsque l'on s'efforce de mettre en place les institutions d'un pays.

A présent, si vous le permettez, je passerai à un deuxième sujet qui concerne les partis politiques, car c'est l'un des thèmes de notre conférence. C'est, à mon sens, une question qui est très étroitement liée à ce que j'ai dit jusqu'à présent. Nous pouvons, en effet, tenir des élections libres et équitables, ce qui signifie que les divers acteurs doivent se lancer dans la bataille sur un pied d'égalité ; c'est là l'une des caractéristiques d'une démocratie pluraliste. Mais peut-on vraiment qualifier de démocratique une société où les règles qui régissent les procédures sont démocratiques alors que les acteurs, eux, ne le sont pas ? Si les partis ne sont pas démocratiques dans leur organisation interne, peuvent-ils fonctionner démocratiquement dans la société ? Peut-on, en outre, considérer comme une preuve manifeste de démocratie le fait qu'à d'autres égards, la participation électorale répond à des règles tout à fait équitables ? Je ne le pense pas.

La démocratisation interne des partis politiques est donc le préalable d'une démocratie réellement dynamique, d'une démocratie véritable, tant au niveau national que local.

Il convient, dans cette perspective, de prendre en compte un certain nombre d'éléments et je crois qu'il faut commencer par la démocratisation des partis. Doit-on, par exemple, admettre plusieurs tendances au sein d'un même parti ? Doit-on élire les chefs de parti en fonction de leur charisme ou de considérations politiques ? Doit-on vraiment, comme M. Veshnyakov vient de le dire, permettre aux chefs de parti de monter des cabales en inscrivant sur les listes électorales des candidats qui sont bien plus enclins à rendre des comptes au chef de leur parti qu'à l'électorat ? Peut-on accorder aux sections locales des partis un certain degré d'autonomie ? Dans l'affirmative, comment peut-on empêcher un parti de sombrer dans le féodalisme caractérisé par une situation où le chef de parti se prend pour une sorte de Jean sans Terre dont les vassaux, voulant faire contre-poids au niveau local, contestent l'autorité ou obligent le prince à accéder à leurs vœux et à approuver le programme d'action local, en l'occurrence un programme aux connotations négatives, dans la mesure où il s'agit d'un programme privé fondé sur des intérêts particuliers ?

C'est très important, quel que soit le pays ou la localité. Je ne pense pas à un pays en particulier, mais les oligarchies sont véritablement une menace pour tout système démocratique. Je me tourne vers M. Veshnyakov car il représente la Russie au sein de ce groupe, mais la Russie n'est pas le seul pays menacé par une oligarchie. J'estime que les oligarchies et leurs tenants menacent à présent la démocratie dans toute l'Europe.

Il suffit de penser aux entreprises transnationales, aux médias et aux monopoles. Je pense, en effet, que nous avons un problème dans toute l'Europe, tout comme les Etats-Unis, bien sûr, mais nous sommes au Conseil de l'Europe et je ne veux pas parler ici des Etats-Unis.

Ma dernière remarque, c'est que la manière dont nous concevons et établissons un tel mécanisme d'équilibre des pouvoirs dans chaque pays et région et au sein des partis politiques dépend beaucoup, à mon sens, des traditions anthropologiques, ainsi que du contexte culturel et historique. A cet égard, on peut bien sûr dire qu'en dernière analyse, la forme que prend une société et la façon dont la population perçoit son organisation découle de la manière dont les individus ont l'habitude de concevoir l'organisation de la famille. Si votre famille est régie par des traditions autoritaires et égalitaires, vous organiserez certainement la société selon les principes de l'autoritarisme et de l'égalitarisme.

Ce n'est là qu'un exemple caractéristique de l'Europe centrale et orientale qui concerne l'anthropologie familiale. En l'occurrence, il nous faut, bien sûr, adapter notre approche démocratique au contexte culturel du pays concerné, de façon à essayer de conserver, de sauvegarder, les caractéristiques clés de la démocratie.

Enfin, si diversifiée que soit la démocratie selon les cultures – elle peut, en effet, prendre des formes différentes et il faut l'admettre, je crois – j'ai du mal à comprendre un concept que plusieurs participants aujourd'hui ont mentionné, à savoir le concept de démocratie souveraine, la démocratie souveraine d'un Etat souverain. La raison en est que la démocratie précède incontestablement l'Etat, c'est-à-dire, en d'autres termes, que l'Etat doit être organisé selon

des principes démocratiques. Je ne peux toutefois pas concevoir une démocratie d'Etat, j'entends par là une démocratie contrôlée *par* l'Etat. Je peux concevoir un Etat fondé sur la démocratie, notion que l'on peut élargir à celle d'Etat contrôlé ou régi par la démocratie. Je n'arrive pas à comprendre, en revanche, qu'il puisse exister une forme de démocratie contrôlée par l'Etat, mais peut-être n'ai-je pas bien saisi le concept. Cette idée évoque très fortement pour moi l'esprit de la paix de Westphalie : « *Cujus regio, ejus religio* » (tel roi, telle religion). Ici, nous avons : « *Cujus regio, ejus democratio* » ; en d'autres termes, c'est le chef, quel qu'il soit, qui détermine le type de démocratie.

Je pense qu'il n'y a aucun lien entre démocratie et souveraineté, sauf dans la mesure où nous pouvons concevoir l'idée d'une souveraineté individuelle. Peut-être devrions-nous penser en termes de souveraineté de l'individu et non pas de souveraineté du peuple ; si nous imaginons une telle forme de souveraineté, reposant non seulement sur l'Etat, mais aussi sur les individus, alors nous pourrions véritablement parler de démocratie souveraine, fondée sur des individus souverains ; si, toutefois, nous parlons de souveraineté de l'Etat, il pourrait être, me semble-t-il, quelque peu dangereux et contreproductif, ou du moins trompeur, de rattacher ce concept à la façon dont la démocratie se développe. Si, en y recourant, nous cherchons à dire que la démocratie devrait être à géométrie variable, alors je suis d'accord car nous semons les mêmes idées dans des sols culturels différents.

Il faut donc, j'en conviens, admettre les variations, mais elles doivent être dictées non par l'Etat, mais par la société elle-même.

**Rapport de l'atelier**

**Ingrid van Biezen**

*Université de Birmingham, Royaume-Uni*

*Dimension territoriale*

L'un des grands axes de discussion pour notre atelier a été la dimension territoriale de la démocratie. Il a été souligné que l'un des aspects essentiels de la mise en place et de la consolidation de la démocratie et de ses institutions est le renforcement et la promotion de la démocratie au plus près des citoyens. Il faut stimuler la démocratie locale, car c'est à cet échelon que la plupart des citoyens ont l'occasion le plus fréquemment de participer et donc de vivre véritablement la démocratie, de la manière la plus directe. La mise en place d'une démocratie effective implique le renforcement des capacités locales, le développement de la coopération territoriale et l'élargissement des réseaux locaux de pouvoir public.

La consolidation de la démocratie au niveau local est également susceptible d'augmenter la confiance du public dans le processus et les institutions démocratiques. Si ses valeurs sont mondiales et universelles, la démocratie elle-même est fondamentalement locale. Elle doit donc être soutenue à ce niveau et sa consolidation dépend de la détermination des acteurs locaux et nationaux. La démocratie n'est pas aisément exportée ou importée comme un tout, elle ne s'impose pas d'en haut ; ses procédures et ses institutions doivent tenir compte du passé, des traditions et des cultures locales ; elle est d'autant plus légitime qu'elle est adaptée aux usages locaux. Pour consolider les institutions démocratiques, il faut donc adopter une perspective locale.

Nous avons également abordé au cours de notre atelier les liens entre les niveaux local et national (voire supranational), l'efficacité des mécanismes visant à équilibrer les pouvoirs et les obligations de rendre compte en politique. Dans ce contexte, l'importance particulière de la décentralisation des compétences publiques a été mentionnée : non seulement elle rapproche le processus décisionnel des citoyens, et augmente ainsi leurs chances de participer véritablement à la vie

politique, mais elle joue aussi un rôle de responsabilisation en rééquilibrant le pouvoir dans les structures décisionnelles. C'est pourquoi il est essentiel d'aller au-delà d'un simple transfert de compétences ou d'une délégation de responsabilités du niveau national au niveau local ou régional, qui risquerait de créer des sphères décisionnelles *stratarchique* au sein desquelles des niveaux d'administration autonomes fonctionnent indépendamment les uns des autres. Par souci de maintien des obligations de rendre compte, il importe de préserver, dans tout système démocratique, des rapports entre les autorités locales et le gouvernement central, et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation ascendants et descendants.

### *Institutions démocratiques*

Si la démocratie ne se résume pas au choix ou à la création d'institutions adaptées, il est toutefois évident que les institutions sont essentielles. Puisqu'elle définissent le cadre général et déterminent l'équilibre des pouvoirs entre forces politiques, elles façonnent la démocratie dans son fonctionnement. On peut citer à cet égard le régime de gouvernement (parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel), le système électoral (pluraliste, proportionnel, mixte) et la façon dont ces paramètres se conjuguent. Les sociétés démocratiques se doivent de faire en sorte que le système électoral et le régime de gouvernement permettent à chacun de participer et de trouver sa place, renforcent les obligations de rendre compte et favorisent la représentation.

Au cours de notre atelier, nous avons évoqué un exemple pratique des rapports entre institutions démocratiques et vie politique, et mis en évidence des liens manifestes entre le système électoral et le système de partis, d'une part, et l'organisation des partis politiques d'autre part. Ainsi, en Russie, l'adoption d'une part de représentation proportionnelle a stimulé le développement et l'institutionnalisation du pluralisme. La proportionnalité a également encouragé l'élargissement de la base sociale des partis politiques, en entraînant l'augmentation du nombre d'antennes régionales et donc un ancrage plus profond des partis politiques sur le terrain. Le système électoral s'est donc avéré pertinent non seulement pour le nombre de partis en

présence et pour la concurrence qu'ils se livrent, mais aussi pour leur structure interne.

La conception et la mise en place du cadre institutionnel, ainsi que la consolidation des valeurs et des comportements démocratiques, sont cependant des processus complexes et de longue haleine, qui exigent un temps considérable. Il ne serait pas réaliste de penser que l'on puisse bâtir une démocratie durable et améliorer sa qualité par des solutions à court terme. La consolidation de la démocratie exige un engagement permanent, une éducation politique continue, ainsi qu'une volonté de parvenir à des compromis et d'accepter de progresser par des changements successifs, au coup par coup.

### *Partis politiques*

Il a été souligné à plusieurs reprises lors des sessions plénières du forum, et de nouveau dans notre atelier, que les partis politiques sont des institutions essentielles dans les démocraties représentatives contemporaines. Les partis politiques servent à intégrer des groupes et des individus dans le système et dans le processus démocratiques. Ils ont la mission importante de représenter des groupes d'électeurs et des intérêts, et ils formulent et rassemblent des revendications et des préférences. Ils jouent également un rôle majeur au sein des institutions démocratiques, pour le recrutement des candidats à des fonctions publiques et leur socialisation, la formation de gouvernements et la conception et la mise en œuvre de politiques publiques. Bien entendu, certaines de leurs fonctions peuvent également être remplies par d'autres organisations. Ainsi, dans une société démocratique, les ONG et autres organes de la société civile apportent une contribution importante à la représentation des intérêts politiques, constituent une voie de communication majeure pour la population, forment les citoyens à la vie politique, contribuent à l'apparition et à la diffusion d'idées nouvelles, et augmentent de manière générale la participation citoyenne. Les partis politiques sont cependant uniques par leur rôle à la fois représentatif et institutionnel : représentants de la population, ils sont aussi coordinateurs et gestionnaires des procédures démocratiques. Les partis sont donc le principal mécanisme de liaison entre les citoyens et l'Etat, l'ancrage fondamental de la



société civile dans le régime démocratique. Ce sont des institutions nécessaires et même précieuses pour la démocratie contemporaine.

La mise en place et la consolidation de la démocratie passent donc par le renforcement des partis politiques. Sans ces structures intermédiaires, le lien démocratique se limiterait pratiquement à une relation directe entre les décideurs et les citoyens, entre les responsables politiques et les citoyens, ce qui risquerait de déboucher sur des formes populistes de démocratie peu souhaitables. Le défi majeur pour les partis politiques aujourd'hui consiste à améliorer leur rôle de représentants des citoyens et à renforcer leur rôle d'intermédiaires entre la société et l'Etat. Si au cours des dernières années leur rôle institutionnel a peu évolué, ou a augmenté, leur rôle représentatif est à l'évidence en déclin, comme en témoigne notamment la baisse du nombre d'adhérents, de la participation aux élections et de façon générale de l'intérêt du public pour la vie politique traditionnelle. Par voie de conséquence, la relation entre les partis et la société est considérablement affaiblie.

Les partis sont confrontés aujourd'hui à une crise de légitimité, car on ne considère pas nécessairement qu'ils sont au service de l'intérêt général. Indispensables au bon fonctionnement de la démocratie, ils ne sont pas pour autant appréciés ou respectés. Paradoxalement, ils sont sans doute le maillon faible des démocraties contemporaines. Les partis constituent encore l'ancrage fondamental de la société civile dans le régime démocratique, mais beaucoup de responsables politiques sont jugés incompétents et préoccupés par leurs propres intérêts plus que par ceux du public. Ce syndrome est de plus en plus manifeste, dans les démocraties les plus jeunes comme les plus anciennes, où les partis sont considérés comme les institutions les plus prédisposées à la corruption, et parmi celles dans lesquelles le public a le moins confiance. Dans l'Union européenne par exemple, les études Eurobaromètre indiquent invariablement que les partis inspirent beaucoup moins confiance qu'aucune autre institution privée ou publique, moins que les grandes entreprises ou les syndicats, que les parlements et les gouvernements, et beaucoup moins que l'armée, la police ou même les Nations Unies ou l'Union européenne. Cette méfiance est telle aujourd'hui qu'elle n'est pratiquement plus

mesurable. La consolidation des institutions et le renforcement de la démocratie dépendent donc de manière essentielle de la résolution de cette crise de confiance. Le développement de partis politiques capables d'exprimer et de représenter les intérêts et les revendications de la société, de les traduire en programmes politiques et de les mettre en œuvre, est une priorité.

Dans un même ordre d'idées, il est indispensable de mettre en place des mécanismes et des procédures efficaces pour éliminer la corruption politique, ou la réduire autant que possible. Il faut pour cela notamment élaborer un cadre juridique concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, afin d'augmenter l'ouverture et la transparence dans ce domaine. Cela permettrait de renforcer considérablement la légitimité de la démocratie et des partis. A l'inverse, un manque de transparence concernant le financement risque de discréditer les partis et les personnalités politiques, et donc d'alimenter les critiques déjà nombreuses formulées à leur égard. Concrètement, il faut donc mettre l'accent sur la mise en œuvre complète des recommandations du Conseil de l'Europe, qui précisent que le cadre légal du financement des partis politiques et des campagnes électorales doit prévoir : la publication des recettes et des dépenses des candidats, la présentation de rapports financiers par les partis aux autorités compétentes, le suivi des finances des partis par un organe de contrôle indépendant, et l'application de la réglementation par le biais d'un système de sanctions efficaces permettant de prévenir les comportements illégaux et de punir les infractions.

Les participants à notre atelier ont soulevé un autre motif de préoccupation concernant ce manque de représentativité, à savoir les lacunes de la démocratie au sein même des partis politiques, souvent élitistes, oligarchiques et insensibles aux préférences et aux revendications du public. Les partis politiques sont peut-être indispensables au bon fonctionnement de la démocratie, qu'il est certes difficile de concevoir sans eux, du moins au niveau de l'Etat-nation. Reste à savoir cependant si la démocratie est vraiment envisageable lorsque ses principaux acteurs ne la mettent pas en œuvre dans leur organisation interne. Il convient donc d'encourager les partis à développer

et à améliorer leur démocratie interne et à responsabiliser davantage leurs dirigeants, par le biais de liens clairs entre les candidats et leurs électeurs. Aucune proposition concrète à cet effet n'a toutefois été avancée dans le cadre de notre atelier.

Enfin, il faut souligner que la démocratie au sein des partis ne suffit pas. Même dans un monde idéal où tous les partis seraient organisés de façon démocratique, il faudrait aussi qu'il existe une véritable concurrence entre eux pour qu'on puisse parler de régime démocratique. Pour citer Giovanni Sartori, la démocratie à grande échelle n'est pas simplement la somme de toutes les petites démocraties (Sartori, 1965, p. 124). La compétition électorale est donc tout aussi importante, étant donné qu'une vraie démocratie ne peut exister sans des élections libres et équitables organisées régulièrement, avec des possibilités réelles d'alternance, et des ressources semblables pour les partis de l'opposition et ceux de la majorité. La démocratie a donc besoin à la fois de partis politiques fonctionnant en interne de manière démocratique, et d'élections démocratiques mettant ces partis en présence. Il existe des normes communes en matière électorale au Conseil de l'Europe et à l'OSCE, et il faut aujourd'hui veiller à leur pleine application. Parallèlement, il a été proposé au cours de notre atelier d'envisager l'élaboration d'une convention européenne spécifique en la matière.

### *Réglementation des partis politiques*

Nous nous sommes enfin interrogés sur la réglementation des partis : est-elle possible – et souhaitable – dans l'intérêt du bon fonctionnement de la démocratie ? Dans le système électoral russe (c'est un exemple, le principe est le même partout), il a été observé que les seuils élevés pour la représentation au parlement risquent de donner un système démocratique trop exclusif, qui empêche concrètement une part importante des électeurs d'être représentés, ce qui risque de compromettre la représentativité de l'ensemble du système. Il a aussi été souligné que la réglementation rigoureuse du nombre de signatures nécessaires pour créer ou enregistrer un parti politique risque de restreindre inutilement le nombre de partis et, là encore, de rendre le système moins représentatif. Ces difficultés posent de façon plus

générale la question de savoir s'il est souhaitable de réglementer les partis politiques.

On peut distinguer plusieurs types de réglementation, correspondant à des objectifs différents. Premièrement, le droit public peut définir ce qui constitue formellement un parti politique, qui peut se présenter aux élections, qui bénéficie de ressources publiques telles que des subventions ou des diffusions dans les médias, etc. Deuxièmement, le droit public peut réglementer les types et les formes d'activités des partis, telles que les campagnes ou la collecte et l'utilisation de fonds (privés et publics). Enfin – et c'est sans doute ce qui prête le plus à controverse – le droit public peut prescrire l'organisation et les comportements à l'intérieur des partis, par exemple en précisant les modalités de sélection des personnes remplissant des fonctions publiques, ou en exigeant un équilibre ethnique ou un équilibre entre les sexes sur les listes électorales.

Les partisans de la réglementation dans notre atelier ont soutenu que les partis doivent être considérés comme des entités publiques et qu'en raison de leur rôle particulier dans une démocratie représentative, leurs activités doivent être réglementées afin de garantir la transparence et le degré de responsabilité nécessaires. Les partis remplissent des fonctions importantes, indispensables pour la démocratie, et dont bénéficie l'ensemble de la population. La valeur des services rendus peut justifier un soutien financier de l'Etat, sous forme par exemple de subventions indirectes, et de plus en plus fréquemment directes. En raison de ce rôle particulier, les affaires internes et les activités externes des partis politiques doivent faire l'objet d'une réglementation, pour s'assurer de la bonne gestion de leurs finances et de l'efficacité des services démocratiques uniques qu'ils fournissent. De ce point de vue, en comparaison avec d'autres types d'organisations, les partis politiques méritent un statut privilégié en droit public.

De fait, dans les démocraties contemporaines, la tendance est à une réglementation progressive par l'Etat des partis politiques, dont les activités et le fonctionnement sont de plus en plus soumis à des règles et à des lois. La structure des partis est devenue un objet légitime de réglementation par l'Etat, bien au-delà de ce qui serait normalement

acceptable pour des associations privées dans une société libérale (Katz, 2002, p. 90). Bon nombre de lois et de réglementations ont été adoptées ou complétées dans le contexte de l'introduction du financement public des partis, car l'octroi de subventions par l'Etat exigeait nécessairement un système plus codifié d'enregistrement et de contrôle. L'accès des partis aux médias publics a également entraîné l'introduction ou l'élargissement de normes, qui régissent elles aussi le statut des partis et leur domaine d'activités.

Avec l'intervention croissante de l'Etat dans leurs affaires internes, les partis – soumis à un cadre réglementaire qui leur accorde un statut officiel dans le cadre du régime démocratique et de ses institutions – sont passés d'associations privées, remplissant certains rôles publics et certaines fonctions gouvernementales, à des organes semi-publics ou prestataires de services publics (van Biezen, 2004). Ils tiraient autrefois leur légitimité de leur capacité à représenter les principaux groupes de la société civile ; ils se justifient aujourd'hui par une conception de la démocratie selon laquelle ils sont essentiels pour le bien de tous. Autrefois associations essentiellement privées et bénévoles nées au sein de la société, ils sont de plus en plus soumis à un cadre réglementaire qui leur donne un statut (quasi-)officiel au sein de l'Etat. Autrement dit, à mesure que leur organisation interne et leurs activités externes sont réglementées par le droit public, et que leurs règles de fonctionnement deviennent constitutionnelles ou administratives, les partis eux-mêmes deviennent des organismes de service public, avec l'affaiblissement de leur autonomie interne que cela entraîne (Bartolini et Mair, 2001, p. 340). C'est pourquoi les opposants d'une réglementation excessive font remarquer que les partis sont fondamentalement des associations privées, même s'ils remplissent des fonctions publiques. Ils attirent l'attention sur les dangers d'une démocratie trop encadrée qui pourrait naître d'un excès de réglementation des activités, des comportements et de l'organisation des partis politiques.

### *Bibliographie*

Bartolini, Stefano et Mair, Peter, « Challenges to Contemporary Political Parties », *in* Diamond Larry et Gunther, Richard (dir.),

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

*Political Parties and Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001, pp. 327-343.

Biezen, Ingrid van, « Political Parties as Public Utilities », in *Party Politics*, 10/6, 2004, pp. 701-722.

Katz, Richard S., « The Internal Life of Parties », in Luther, Kurt Richard et Müller-Rommel, Ferdinand (dir.), *Political Challenges in the New Europe : Political and Analytical Challenges*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 87-118.

Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, Praeger, New York, 1965.

## **Session de clôture**

### **René van der Linden**

*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Je me joins tout d'abord au rapporteur pour remercier la délégation russe auprès du Conseil de l'Europe, le président de la Douma d'Etat ainsi que la présidence russe pour ce dernier événement – ou plutôt cette dernière manifestation publique – de la présidence russe du Conseil de l'Europe.

J'aimerais aussi leur dire combien j'ai apprécié non seulement la manière dont ils ont organisé cette réunion mais surtout ce qu'ils ont fait au cours de cette présidence, qui, selon moi, a été une période majeure pour le Conseil de l'Europe. La Russie est extrêmement importante pour l'ensemble de l'Europe, et particulièrement dans le cadre du Conseil de l'Europe. Evidemment, on m'a posé beaucoup de questions, dans un contexte plus confidentiel, sur la démocratie et la démocratisation en Russie, et je crois qu'il est bon d'aider ce pays et de ne pas se contenter de le critiquer et de coopérer avec lui de la meilleure manière possible. Si vous apportez une aide et une collaboration, les critiques sont acceptées. J'ai constaté, avec plaisir, que mes critiques concernant ce qui s'était produit il y a quelques semaines – je pense évidemment à l'assassinat de cette courageuse journaliste – avaient été acceptées et comprises.

Shakespeare a dit : « Qu'y a-t-il dans un nom ? » Prenons donc le mot « démocratie ». Ce mot riche de sens qualifie la meilleure forme de gouvernance. Pour Churchill, la démocratie constituait la moins mauvaise forme de gouvernement. Nous n'en avons pas encore inventé de meilleure. Continuons donc à l'améliorer en permanence.

Je tiens aussi à remercier les groupes de travail. Je n'ai pas participé à leurs travaux, mais leurs réflexions et leurs réponses ont été très

éclairantes. Les discussions ont été animées, faisant apparaître une grande diversité de bons arguments et d'opinions divergentes, et je crois que c'est l'approche qu'il convient d'adopter à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Au sujet du thème de ce forum, j'aimerais ajouter quelques remarques.

La première est que nous devons renforcer le rôle des représentants élus. A l'avance, je tiens à remercier le rapporteur pour ses conclusions et sa contribution au débat de l'Assemblée parlementaire au cours duquel nous aurons l'occasion d'évaluer le fonctionnement du forum. Je m'adresse aussi à la délégation suédoise, puisque la Suède accueillera le prochain forum : parler de la démocratie exige une participation active de tous ceux qui sont directement impliqués dans le processus démocratique : partis politiques, parlementaires et représentants de la société civile. Les gouvernements sont évidemment également impliqués mais pas aussi directement. Par conséquent, je tiens à souligner également la nécessité de coopérer le plus directement et étroitement possible avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ainsi qu'avec les ONG. Nous sommes fiers que ces dernières soient si étroitement liées à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ce qui est pour nous extrêmement enrichissant.

Ma deuxième remarque est qu'il nous faut renforcer les partis politiques, non pas les personnes au sein des partis, mais les idées, les projets et les idéaux. Les partis politiques ont besoin d'idéaux de même que les responsables politiques. Si vous n'avez pas d'idéal, autant vous lancer dans les affaires. Pour moi, les responsables politiques se fient autant à leur cœur qu'à leur raison. Et si le cœur n'y est pas, la raison ne suffit pas.

J'en arrive donc à ma troisième remarque, consistant à dire qu'il ne faut pas promettre trop. J'ai l'impression que de nombreux responsables de partis politiques promettent trop de choses aux électeurs et ne tiennent pas suffisamment leurs promesses par la suite, si bien qu'un fossé se creuse entre les citoyens et les partis politiques. Pourtant, les



gens sont instinctivement plus au courant que nous le pensons des réalités de la vie. Ils voient les enjeux véritables et nous ne devons donc pas les sous-estimer.

Ma quatrième remarque est que nous avons besoin d'une exposition forte et d'organisations de la société civile également très puissantes. C'est vraiment important pour une démocratie vivante. Mon parti a été au pouvoir pendant soixante ans mais je dois vous avouer que la meilleure période a probablement été celle où nous nous sommes retrouvés dans l'opposition. Je parle de mon expérience parce qu'elle m'a montré qu'il faut réfléchir sur les principaux problèmes de la société et ne pas se contenter seulement de vouloir faire carrière dans la politique. Une vie comporte nécessairement des hauts et des bas, et les bas ne sont pas toujours les pires moments.

Ma prochaine remarque concerne l'organisation future des réunions du forum. J'ai déjà mentionné l'évaluation et j'aimerais aussi ajouter la nécessité d'impliquer les réseaux existants au sein du Conseil de l'Europe. Je profite de cette occasion pour rendre hommage à l'Université d'été des écoles d'études politiques du Conseil de l'Europe, qui joue un rôle majeur. Tout le monde n'est pas au courant de son existence ni de son rôle et j'espère sincèrement que nous pourrons aussi en tirer parti pour la formation des futurs responsables politiques. Enfin, les partis politiques ne travaillent pas dans le vide. Ce qui compte vraiment, c'est le climat politique général d'un pays, et nous, dirigeants politiques, sommes responsables dans une grande mesure de ce climat, tout comme les partis.

Par conséquent, nous devons lutter pour défendre nos valeurs communes essentielles : la démocratie, la primauté du droit et les droits de l'homme, qui couvrent la liberté des médias. Nous avons besoin des médias, même si nous aimerions parfois qu'ils soient plus contrôlés. Nous ne sommes pas toujours contrôlés, mais nous avons besoin de temps en temps de l'être par les médias. L'équilibre des pouvoirs est si important que je souhaite que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de médias libres, ouverts et directs dans le cadre de ce processus.

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Je tiens à remercier une fois de plus la délégation de Russie d'avoir choisi comme thème de cette conférence la question majeure du rôle des partis politiques dans la démocratisation et je souhaite sincèrement qu'il soit très facile de créer des partis politiques dans tous les Etats membres, car si nous limitons cette possibilité, nous limitons également à long terme le processus de démocratisation.

J'espère aussi sincèrement que nous pourrons œuvrer ensemble à la réalisation des mêmes objectifs, qui sont le renforcement de la démocratie et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, parce que nous sommes l'école de la démocratie.

Je vous remercie de votre attention.

## **ANNEXES**

### **Annexe I**

#### **Communiqué de presse**

##### **Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie : vers l'élaboration d'un code de bonne conduite des partis politiques**

Moscou, 19 octobre 2006 – La seconde réunion annuelle du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie, consacrée au rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie, s'est achevée aujourd'hui par la présentation des conclusions du rapporteur général Mikko Elo.

Ces dernières serviront de base à l'élaboration d'un rapport proposant l'adoption d'un code de bonne conduite des partis politiques. Le rapport de M. Elo devrait être débattu par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe lors de sa session d'hiver en janvier 2007.

Dans un message adressé aux participants, le Président de la Fédération de Russie, Vladimir Poutine, a souligné l'importance et l'actualité des discussions menées dans les différents ateliers ainsi que la contribution active des partis politiques et de la société civile au dialogue interculturel et interreligieux. Le forum est l'un des événements marquants de la présidence russe du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, a indiqué le Président.

Le forum a réuni quelque 300 participants représentant les partis politiques nationaux issus des 46 Etats membres du Conseil de l'Europe, les réseaux européens de partis, ainsi que les autorités publiques et la société civile de l'Europe tout entière et de nombreux experts. Boris

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

Gryzlov, président de la Douma d'Etat, Sergueï Lavrov, ministre russe des Affaires étrangères et Président en exercice du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Terry Davis, Secrétaire Général de l'Organisation et René van der Linden, Président de l'Assemblée parlementaire se sont adressés aux participants à la conférence.

La prochaine réunion du forum se tiendra du 13 au 15 juin 2007 en Suède, sur le thème des droits de l'homme et de la démocratie.

Les conclusions sont disponibles sur <http://www.coe.int>.

Contact presse :

Estelle Steiner, attachée de presse, Conseil de l'Europe  
Tél. +33 (0)3 88 41 33 35, mobile +33 (0)6 08 46 01 57  
[estelle.steiner@coe.int](mailto:estelle.steiner@coe.int)

## Annexe II

### Résolution 1546 (2007)<sup>1</sup>

#### Code de bonne conduite des partis politiques

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Recommandation 1438 (2000) et à sa Résolution 1344 (2003) relatives à la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe ; à sa Résolution 1308 (2002) sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; à sa Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, ainsi qu'à ses Résolutions 1264 (2001) et 1320 (2003), et à sa Recommandation 1595 (2003) sur un code de bonne conduite en matière électorale.

2. Elle se réfère également aux textes suivants adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) : les Lignes directrices sur la législation des partis politiques (2006), les Lignes directrices sur le financement des partis politiques (2000), les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (1999) et le Code de bonne conduite en matière électorale (2002).

3. L'Assemblée rappelle les conclusions du Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie, qui s'est tenu à Moscou en octobre 2006 et qui était consacré au rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie.

4. L'Assemblée reconnaît que les partis politiques constituent une caractéristique permanente des démocraties modernes, un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre l'individu et l'Etat. Leur rôle consiste à intégrer les groupes et

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 17 avril 2007 (13<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 11210, rapport de la commission des questions politiques, rapporteur : M. Van den Brande ; et Doc. 11242, avis de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteuse : M<sup>me</sup> Bilgehan). *Texte adopté par l'Assemblée* le 17 avril 2007 (13<sup>e</sup> séance).

les individus dans le processus politique, à servir d'outil pour formuler et représenter leurs intérêts, à mettre en place les autorités publiques à différents niveaux, à élaborer des politiques et des programmes politiques alternatifs, et à demander des comptes au pouvoir exécutif.

5. Par conséquent, dans la mesure où ils constituent le lien clé entre l'individu et la gouvernance démocratique, les partis politiques portent une responsabilité particulière. Leur bien-fondé et leur crédibilité sont de la plus haute importance pour la légitimité du processus démocratique dans son ensemble. Par ailleurs, leur dysfonctionnement peut affecter la totalité du système et des institutions démocratiques.

6. Il est regrettable que beaucoup de partis politiques et que les politiciens dans leur ensemble soient de plus en plus critiqués et qu'on leur fasse de moins en moins confiance. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, certains sont confrontés à une crise de légitimité : ils sont parfois considérés comme corrompus, non démocratiques dans leurs procédures internes et servant plus les intérêts de petits groupes ou d'individus que l'ensemble de la société.

7. Cette baisse de confiance à l'égard des partis politiques contribue à créer une méfiance envers le système démocratique dans son ensemble et, par voie de conséquence, une indifférence à l'égard des institutions politiques et un manque d'intérêt pour le processus politique. La meilleure illustration de ce phénomène est donnée par une baisse de la participation à la vie politique et de forts taux d'abstention aux élections.

8. L'Assemblée est convaincue du fait que les partis politiques devraient reconnaître qu'ils ont le devoir d'améliorer la réputation du système politique. Ils devraient prendre des mesures urgentes :

8.1. pour renouer avec les citoyens en tant qu'individus et se concentrer sur leurs attentes et leurs préoccupations ;

- 8.2. pour améliorer leur responsabilité envers leurs électeurs ;
  - 8.3. pour renforcer le rôle des représentants élus en tant qu'individus ;
  - 8.4. pour développer leur ouverture et celle des organes décideurs dont ils font partie ;
  - 8.5. pour résister à la tentation de faire des promesses irréalisables aux électeurs.
9. L'Assemblée considère que l'élaboration d'un code de bonne conduite pour les partis politiques, qui définirait les éléments les plus importants pour leur comportement, est à la fois nécessaire et opportune. Ce code devrait s'appuyer sur l'expérience des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et s'inspirer des bonnes pratiques existantes. Il devrait promouvoir des concepts et des stratégies qui développent et renforcent le rôle, le statut et l'importance des partis politiques dans un système démocratique.
10. Un tel code renforcerait la démocratie interne des partis et accroîtrait leur crédibilité aux yeux des citoyens, contribuant ainsi à leur plus grande participation à la vie politique. L'Assemblée considère que les bonnes pratiques devraient également promouvoir des principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption.
11. L'Assemblée est préoccupée par le fait que des personnes fortunées peuvent bénéficier de faveurs de la part de partis politiques en échange d'un soutien financier et elle estime que chaque pays devrait adopter des méthodes de financement des partis politiques que le public soutient.
12. L'Assemblée considère également qu'un tel code aiderait les partis à améliorer leur impact sur le processus démocratique et leur capacité à être conformes au cadre juridique dans lequel ils fonctionnent.

13. L'Assemblée considère que le code de bonne conduite des partis politiques devrait porter sur les points suivants :

13.1. bonnes pratiques pour le processus électoral :

13.1.1. promouvoir les principes démocratiques, en particulier la transparence et l'égalité des chances, dans la sélection et la nomination des candidats sur les listes électorales ;

13.1.2. encourager la participation et la nomination de membres venant de groupes sous-représentés (par exemple les jeunes, les minorités, les immigrés et les personnes souffrant d'un handicap) ;

13.1.3. établir une stratégie à long terme comprenant des projets spéciaux et des activités de formation visant à développer la confiance en soi, les connaissances et l'expérience des groupes sous-représentés au sein du parti ;

13.1.4. examiner l'expérience des partis politiques qui ont introduit des quotas pour la sélection et la nomination de candidats pour des élections, et prendre en compte cette possibilité dans leur propre pratique ;

13.1.5. respecter les principes de fair-play et définir des normes générales de conduite pendant les campagnes électorales ;

13.1.6. développer des règles internes qui assureront la conformité avec la législation sur le financement juste et transparent des campagnes électorales ;

13.1.7. développer considérablement les moyens par lesquels les électeurs peuvent voter et augmenter le nombre de lieux de vote ;

13.2. bonnes pratiques pour le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des partis politiques :

13.2.1. mettre en place des mécanismes favorisant l'accès des femmes aux candidatures et aux fonctions élues, en s'inspirant de l'expérience



des autres partis politiques qui ont introduit des quotas et d'autres formes d'action positive pour les femmes, non seulement pour les élections parlementaires mais également pour les élections à des postes décisionnaires, à la fois au sein des partis (présidences, vice-présidences, comités directeurs, etc.) et en dehors des partis (au sein des gouvernements, des commissions parlementaires, etc.) ;

13.2.2. organiser des activités de formation et d'autres formes d'encouragement à la participation active des femmes et des jeunes aux partis politiques et établir des règles de fonctionnement du parti qui permettent tant aux hommes qu'aux femmes de concilier vie professionnelle, exercice des responsabilités familiales et responsabilités au sein du parti politique ;

13.3. bonnes pratiques pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales :

13.3.1. développer des règles internes qui viendraient compléter et renforcer la législation nationale relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales, en particulier en ce qui concerne la transparence et la responsabilité ;

13.3.2. développer des règles internes, complémentaires à la législation nationale, afin de contrôler la situation financière des représentants élus avant, pendant et à la fin de leur mandat ;

13.3.3. garantir la transparence, des normes de conduite élevées et une gestion saine de leurs activités publiques afin de maintenir la confiance des citoyens ;

13.3.4. renforcer et soutenir les mesures préventives et répressives visant à combattre la corruption ;

13.3.5. mettre en place des organes disciplinaires indépendants pour enquêter sur la corruption au sein des partis et appliquer des sanctions ;

13.3.6. renforcer l'évaluation, le contrôle et les procédures disciplinaires ;

13.4. bonnes pratiques pour les partis politiques d'opposition :

13.4.1. reconnaître que le rôle de l'opposition a un effet bénéfique sur le processus démocratique ;

13.4.2. renforcer le dialogue entre les partis de gouvernement et d'opposition, et renforcer le principe selon lequel le devoir majeur de l'opposition est de demander des comptes au gouvernement ;

13.4.3. favoriser les conditions garantissant que le rôle des partis d'opposition ne soit pas simplement limité à la critique des partis au pouvoir ;

13.4.4. encourager l'opposition à mettre en place un « cabinet fantôme » ;

13.5. bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte des activités externes et institutionnelles :

13.5.1. respecter l'obligation de rendre compte au public en assurant la transparence, le respect de normes de conduite élevées et une gestion saine des activités publiques ;

13.5.2. renforcer les mesures préventives ainsi que les procédures de mise en œuvre, notamment les procédures d'évaluation et de contrôle, et les mesures disciplinaires ;

13.5.3. contrôler et publier systématiquement les résultats obtenus par les représentants des partis dans les institutions publiques ;

13.5.4. tenir les citoyens informés de l'exécution des promesses électorales, notamment en présentant au public une évaluation du programme du parti et en indiquant dans quelle mesure celui-ci a été traduit en politiques publiques ;

13.5.5. publier le programme électoral sur le site web du parti pendant la durée de son mandat législatif afin qu'il puisse faire l'objet d'un examen public ;

13.5.6. présenter en détail les procédures de présélection et les principales procédures de prise de décision lors de leur enregistrement officiel ;

13.5.7. prévoir la divulgation des biens des politiciens avant, pendant et à la fin de l'exercice de leurs fonctions publiques ;

13.6. bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte des activités et de la démocratie internes :

13.6.1. veiller à ce que le règlement interne des partis politiques soit guidé par des principes de sécurité juridique, de clarté, de transparence, de responsabilité et d'indépendance ;

13.6.2. veiller à ce que l'interaction entre les partis politiques locaux et la société soit fondée sur le dialogue, l'interdépendance et la coopération ;

13.6.3. promouvoir et renforcer l'égalité au sein du système administratif des partis politiques à tous les échelons ;

13.6.4. renforcer les liens entre la hiérarchie des partis et les niveaux locaux et régionaux des organisations ;

13.6.5. renforcer les mesures visant à combattre la corruption au sein du parti et à améliorer l'obligation de rendre compte au niveau interne ;

13.6.6. introduire des conditions claires pour l'adhésion et les droits des membres ;

13.6.7. adopter des procédures internes prévoyant la consultation des membres sur la politique du parti ou sur des décisions importantes pour lui, comme des alliances électorales ou des accords gouvernementaux ;

*Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie*

13.6.8. établir des mécanismes pour garantir l'obligation des membres exerçant des fonctions publiques de rendre compte au sein de leur parti ;

13.7. bonnes pratiques pour la participation des jeunes au processus politique :

13.7.1. créer des sections de jeunes au sein des partis ;

13.7.2. soutenir les organisations de jeunesse des partis aux niveaux local et régional ;

13.7.3. proposer des formations dans le domaine de la participation des jeunes ;

13.7.4. promouvoir la participation active des jeunes membres dans les organes du parti et, en particulier, encourager les candidatures de jeunes à tous les échelons et à toutes les élections, en particulier celles des jeunes femmes ;

13.7.5. encourager les établissements scolaires à prendre mieux en compte la nécessité d'enseigner aux élèves les mécanismes de gouvernement à tous les niveaux ;

13.8. bonnes pratiques pour la participation des minorités nationales :

13.8.1. encourager et renforcer la participation des minorités à tous les niveaux du processus politique ;

13.8.2. veiller à ce que le respect de la dignité et les droits des minorités nationales soient pris en compte dans tout le processus électoral ;

13.9. bonnes pratiques pour l'éducation à la citoyenneté démocratique :

13.9.1. faciliter l'accès des citoyens aux informations concernant les affaires politiques locales, les renseigner sur toutes les formes de

participation à la vie publique locale et ouvrir des bureaux visant à faciliter les contacts entre les autorités locales et les citoyens ; cela ne devrait pas entraîner l'utilisation de fonds publics pour la propagande de partis politiques ou de certaines idéologies ;

13.9.2. organiser des actions en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique, notamment des conférences ouvertes et des groupes de discussion sur les thèmes concernant les droits et les responsabilités du citoyen dans une démocratie, la Constitution, les partis politiques ou le rôle de la société civile ;

13.10. bonnes pratiques pour les médias et la diffusion de l'information :

13.10.1. promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

13.10.2. chercher les moyens par lesquels les progrès en technologies de l'information pourraient permettre de renforcer le processus démocratique, la participation individuelle et la prise de décision ;

13.10.3. accroître le flux des informations que les partis peuvent offrir aux citoyens, et recueillir l'avis et la contribution de ces derniers ;

13.10.4. promouvoir des médias libres, compétitifs et actifs, respectueux de la dignité humaine et de l'égalité des sexes ;

13.11. bonnes pratiques pour les relations et l'interaction avec la société dans son ensemble :

13.11.1. veiller à ce que les relations entre les partis politiques et la société civile soient fondées sur l'indépendance, l'interdépendance, le dialogue ainsi que sur le principe de transparence ;

13.11.2. renforcer les liens entre les partis politiques et les citoyens, de manière à contribuer à un système de gouvernement plus transparent et plus participatif.

14. Les principes énoncés ci-dessus devraient être appliqués également aux fédérations des partis au niveau européen.

15. L'Assemblée invite la Commission de Venise à élaborer un code de bonne conduite des partis politiques prenant en compte les éléments ci-dessus.

16. En même temps, l'Assemblée appelle les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à fonder leurs actions sur les principes énoncés ci-dessus.

17. L'Assemblée invite la Conférence des organisations internationales non gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe à compléter le code de bonne conduite des partis politiques avec un code de bonne conduite pour la participation civique.