

Observatoire Citoyen pour l'Institutionnalisation de la Démocratie

OCID

Programme de formation

Module 2 : Les institutions et les processus démocratiques

Par Dr. Ricardo AUGUSTIN

Chères participantes, chers participants, dans le cadre de cette formation je propose de voir avec vous et comme demandé par les organisateurs, les principales institutions démocratiques et les processus démocratiques. Nous commencerons par une étude sur les partis politiques, puis le parlement et le pouvoir exécutif ensuite nous enchaînerons avec les élections comme mécanisme permettant de renouveler le personnel politique comme cela se fait dans toutes les démocraties.

LES PARTIS POLITIQUES

Tout d'abord parmi toutes les définitions données aux partis politiques nous retenons celle de Joseph Lapalombara et Myron Weiner qui indiquent quatre critères pour caractériser les partis politiques. Ces critères sont les suivants :

- **La durabilité** : *"une organisation durable dont l'espérance de vie soit supérieure à celle de ses dirigeants"*. Un parti politique n'est pas une faction reposant sur l'adhésion à une personne, ou à un groupe de personnes ;
- **La nationalisation ou lien local-national** : *"une organisation locale (...) entretenant des rapports réguliers et variés avec l'échelon national"*. Le parti politique s'organise pour avoir une présence sur tout le territoire, de la section communale au département ;
- **La volonté de prendre et d'exercer le pouvoir** : *"une volonté délibérée des dirigeants nationaux et locaux de l'organisation de prendre et d'exercer le pouvoir"*. Ce critère distingue le parti politique du syndicat ou du groupement d'intérêt qui eux-mêmes visent à influencer les décideurs ;
- **Le soutien populaire** : *"la recherche d'un soutien populaire [à travers les élections ou de toute autre manière]"*. Un parti politique est en compétition avec les autres partis pour remporter des victoires électorales. Pour cela, il recherche le soutien de la population en vue des élections.

Selon cette définition **Un parti politique est donc une organisation durable, structurée à l'échelle nationale visant à conquérir et à exercer le pouvoir en recherchant à cette fin le soutien populaire.**

De son côté, Max Weber construit une distinction majeure entre deux manières de vivre la politique. D'où la différence qu'il établit entre *vivre pour* la politique et *vivre de* la politique. Le véritable critère de séparation entre vivre pour la politique et vivre de la politique est d'ordre matériel. Celui qui vit pour la politique doit en effet être économiquement indépendant. Est-ce pourquoi l'on pense que les notables peuvent vivre pour la politique sans devoir vivre d'elle.

Certains individus, par contre, font de la politique un métier c'est-à-dire une activité spécifique rémunérée soit au sein des partis politiques soit par l'occupation de fonctions électives ou gouvernementales.

Une question se pose, d'où proviennent les ressources qui permettent aux partis politiques de fonctionner ? En d'autres termes, comment sont financés les partis politiques ?

Le financement des partis politiques

Les partis politiques disposent de différentes sources de financement :

- **Les fonds publics.** La plupart des Etats paient une portion des dépenses électorales des partis politiques à même les fonds.
- **Les cotisations des membres.** Les cotisations des membres constituent une importante source de financement pour les partis et surtout pour ceux qui comptent un grand nombre d'adhérents.
- **Les pots-de-vin et les commissions occultes.** Dans une dictature, le parti unique est lié de si près au gouvernement qu'il peut pratiquer la corruption impunément.
- **Les dons des groupes d'intérêts.** Les regroupements de gens d'affaires, les syndicats et quelques autres groupes peuvent verser des sommes considérables dans la caisse des partis politiques.
- **Des profits d'entreprise.** De nombreux partis, particulièrement en Europe, sont propriétaires de journaux, de banques et d'autres entreprises de services qu'ils exploitent pour le bénéfice de leurs membres. Quelques-unes de ces entreprises sont rentables.
- **Les subsides.** Les Etats-Unis, l'Union Soviétique, la Lybie, la Chine, Israël, la France et le Japon, pour ne citer que ces pays, ont déjà apporté leur soutien financier à des partis de pays étrangers afin de faire avancer leurs propres intérêts.

Voyons à présent les militants considérés comme le fer de lance des partis politiques.

Les militants

On nomme militants les individus qui assument consciemment et ouvertement une activité politique en s'affiliant à un parti ou à une organisation et en y accomplissant certaines tâches politiques: propagande en faveur du parti, soutien à des candidats, travail interne d'organisation et de réflexion. Par-là, le militant se distingue du simple adhérent, qui n'apporte à l'organisation qu'un soutien financier sous forme de cotisation.

Les difficultés du militantisme

- Les militants constituent toujours, néanmoins, une minorité. Cela se comprend si l'on considère que l'engagement politique actif n'est pas sans inconvénients.
- Tout d'abord, le militant s'affiche, à la différence de l'électeur protégé par le secret du vote.

- Il est plus risqué de militer dans un parti extrémiste que dans un parti centriste.
- De plus, l'activité militante est loin d'être toujours gratifiante. Elle implique des tâches rebutantes (coller des affiches, distribuer des tracts, participer à des manifestations...). Elle est souvent ingrate. Elle est extrêmement prenante. Le militant doit sacrifier tout ou partie de ses loisirs à son action: source de multiples difficultés, personnelles et familiales.

La motivation du militantisme

- *La première est idéologique et collectif.* Certains individus sont conduits à militer par une situation de détresse ou d'urgence. C'est le cas des membres des classes défavorisées qui voient dans l'action politique, revendicative et parfois révolutionnaire, un moyen d'améliorer leur sort.
- *La deuxième est individuelle et psychologique.* Au sein d'une société, certaines personnes souffrent, pour les raisons les plus diverses, d'un défaut d'intégration. Or le militantisme politique constitue parfois un moyen d'y remédier. Il procure des relations, permet des contacts, ouvre des portes.
- *La troisième est liée à l'ambition des individus.* Le militantisme est, en effet, la voie normale pour entrer dans la carrière politique pour conquérir et exercer des postes de pouvoir, avec les divers avantages, matériels et symboliques, qui s'y attachent.

LE PARLEMENT

A l'origine, le parlement est né en Angleterre de la volonté des nobles de limiter le pouvoir du roi. Il s'agissait pour eux de défendre leurs propres intérêts puisqu'ils devaient payer une grande partie des dépenses du roi à travers les taxes que ce dernier imposait.

Il existe des parlements qui comptent une seule Chambre on parle de parlement monocaméral et des parlements qui en ont deux on dit alors parlement bicaméral.

Le rôle du Parlement

Les parlements ne font pas seulement les lois, et les lois n'émanent pas toujours des parlements. En matière législative, le rôle d'un Parlement se limite le plus souvent à sanctionner les projets de loi. Même, si en théorie, tous les législateurs ont le pouvoir de proposer des textes de loi, peu d'entre eux ont des chances d'être adoptés. Dans les faits le pouvoir exécutif conserve sa prépondérance sur le processus législatif. Les rôles du Parlement sont donc de :

1. Constituer un forum où les projets de loi sont publiquement débattus.
2. Etudier minutieusement les projets de loi et en porter les lacunes à l'attention de l'Exécutif.
3. Examiner d'un œil critique l'administration des politiques publiques. C'est sa fonction de surveillance. Bien entendu, les partis de l'opposition s'acquittent de cette tâche avec zèle,

mais la tradition veut que l'Exécutif rende compte de ses actes au Parlement à intervalles réguliers. Le Parlement peut en outre interpeler un Ministre ou les Ministres pour les interroger sur leur gestion. Leurs réponses suscitent fréquemment des débats animés qui généralement se terminent par un vote de confiance ou de censure.

Les fonctions du Parlement

Nous nous référons à l'analyse du journaliste anglais Walter Bagehot qui effectua en 1867 une classification des principales fonctions du Parlement anglais :

1. La **fonction élective**. Dans certaines démocraties, le Parlement peut élire le président et les membres du gouvernement. C'est ce qu'on appelle élection au second degré. C'est une pratique qui devient de plus en plus rare.
2. La **fonction expressive**. Les parlementaires expriment l'opinion de leurs mandants sur tous les sujets mis en discussion.
3. La **fonction pédagogique**. Bagehot soutient qu'une « Assemblée d'hommes aussi éminente ne peut pas être placée au centre d'une société sans la modifier. Elle doit l'améliorer. Elle doit transmettre à la nation cette connaissance ». Un Parlement exerce cette fonction lors des débats contradictoires. Ils éduquent le public à la compréhension de la complexité de la politique, du processus de la prise de décision.
4. La **fonction informative**. cette fonction vise à soumettre à l'attention de la nation les idées, les demandes. Cette fonction ne doit pas être confondue avec la fonction pédagogique. Cette dernière présente à la nation les principes, elle est réservée aux esprits plus avisés ; tandis que la fonction informative concerne les intérêts de classe et vise des groupes particuliers.
5. La **fonction législative**. Bagehot place en dernière position la fonction législative non pas pour en diminuer l'importance mais pour démontrer qu'elle est moins importante par rapport aux autres fonctions.

Les commissions parlementaires

Les parlements peuvent se doter de commissions spécifiques instituées aux fins de : veiller sur l'activité du gouvernement ; de mener des investigations, des enquêtes et de recueillir des informations qui seront communiquées à l'assemblée lors des séances.

- Dans le Parlement anglais les commissions sont peu nombreuses et ont des pouvoirs très limités.
- Dans le Congrès américain les commissions sont permanentes, elles jouissent de pouvoirs et de ressources considérables.

- Les commissions sont créées à partir des thématiques prioritaires pour le Parlement: Santé, Education, Justice, Affaires étrangères, Ethique, Sport, Environnement, etc.

Le Parlement haïtien

Le Parlement haïtien compte trois assemblées distinctes:

- ✓ l'Assemblée des Députés,
- ✓ celle des Sénateurs,
- ✓ l'Assemblée Nationale. Celle-ci est la réunion des deux premières. Elle représente l'organe suprême et souverain du Parlement.

Le processus de prise de décision. Les décisions d'une Assemblée sont prises à la majorité de ses membres présents. Il s'agit :

- du vote des lois,
- de la levée de l'immunité d'un Parlementaire,
- de la ratification ou non d'un traité, d'une convention internationale,
- etc.

Les travaux parlementaires

- Dépôts et lectures des lettres adressées au Parlement;
- dépôts des pétitions;
- création des commissions;
- rapports des commissions;
- invitation de membres du gouvernement;
- débats;
- etc.

La Conduite et le Déroulement des Séances

- Le Président du Bureau présente à l'Assemblée lettres et pétitions qui sont lues par le 1^{er} Secrétaire. Ensuite, il les remet aux commissions concernées pour examen et suite nécessaire. Ces formalités étant résolues, le Président invite les membres des commissions permanentes à présenter les résultats de leurs travaux sur les propositions et les projets de loi, soumet ceux-ci à l'Assemblée et les met en discussion.

L'Organisation des débats

- Un des secrétaires du Bureau inscrit les noms des intervenants au fur et à mesure qu'ils sollicitent la parole.
- Le Président distribue la parole sans « discrimination de partis et groupements politiques, suivant l'ordre des demandes inscrites par le Bureau ».
- Le Président peut retirer la parole à tout intervenant qui est obligé d'obtempérer sur le champ sous peine de sanction. Au son de sa clochette, il ramène le calme dans une Assemblée trop bruyante, et veille à une conduite sereine des débats.
- A la demande d'un huis clos, c'est-à-dire d'une continuation de la séance à l'abri du public, le Président soumet cette demande à l'Assemblée. Si la réponse de celle-ci est favorable, le Président accorde le huis clos.

Prérogatives et Immunité

- Députés et Sénateurs bénéficient de certains privilèges attachés à leur fonction. Outre l'indépendance et la liberté nécessaires à l'exercice de celle-ci et les avantages matériels (passeport diplomatique, indemnités de voyage, allocation et frais de fonctionnement pour les membres du Bureau, pour le Bureau du Parlementaire dans sa circonscription, pour les fêtes patronales, etc. ...) qui en découlent, Députés et Sénateurs jouissent d'une protection spéciale, l'immunité parlementaire est reconnue par la Constitution elle-même.
- L'Immunité, c'est le principe qui reconnaît dans les articles 114,114-1, 114-2 et 115 de la Constitution l'inviolabilité de tous les membres du Corps législatif « du jour de leur prestation de serment jusqu'à l'expiration de leur mandat », l'impossibilité de les « attaquer ou de les poursuivre pour leurs opinions ou leurs votes », d'exercer aucune contrainte contre eux ou de les arrêter « en matière criminelle, correctionnelle ou de police pour délit de droit commun » si ce n'est en flagrant délit ou avec l'autorisation de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

LE POUVOIR EXECUTIF

Avant que Montesquieu propose la répartition tripartite du pouvoir en exécutif, législatif et judiciaire, le pouvoir était concentré entre les mains d'un monarque qui régnait et gouvernait. Il avait tous les pouvoirs, il nommait et révoquait le personnel qui assumait des tâches politiques et administratives. Il édictait les lois, il émettait les sentences, il promulguait les amnisties et accordait la grâce. Le conflit qui surgit entre les nobles et le monarque porta à une subdivision des pouvoirs et la création du parlement. Ce dernier avait comme devoir et prérogative de légiférer.

La formation des exécutifs

Il existe, d'une part, les exécutifs qui sont issus d'élection directe ; d'autre part, les exécutifs qui sont issus des partis ou des parlements. Cette distinction dérive de la forme de gouvernement présidentiel ou parlementaire. S'agissant des formes de gouvernement semi-présidentiel, l'exécutif est mixte. D'un côté, le Président est élu par suffrage universel direct ; et de l'autre côté, il y a le Premier Ministre qui doit établir et maintenir un rapport de confiance avec le Parlement.

Les exécutifs et les partis politiques

Dans le cas des systèmes de partis avec élection directe, le choix du Chef de l'exécutif ne présente aucun problème dès lors que les partis sont structurés. Cependant, quand il s'agit d'un ensemble de partis composant une coalition, le choix d'un candidat au poste de Président devient plus difficile surtout quand la coalition n'est pas formée autour d'un leader qui supposément est en mesure de porter la coalition à la victoire lors des élections.

Dans le système bipolaire, comme celui des Etats-Unis d'Amérique ou de l'Angleterre, le choix d'un candidat pour la présidence ou comme Premier Ministre est interne aux partis. Il s'opère à travers des élections primaires. Celui qui devient leader du parti est automatiquement candidat à la présidence ou à la charge de Premier Ministre. Dans le système parlementaire, si un parti remporte la majorité absolue des sièges ou du moins la majorité opérative, c'est le leader de ce parti qui devient Premier Ministre.

Le Gouvernement Haïtien

La Constitution de 1987 dispose que le Gouvernement est composé du Premier Ministre, des Ministres et des Secrétaires d'Etat. Le Premier Ministre est le Chef de Gouvernement. A ce titre, il dispose de l'Administration Publique Nationale et dirige l'action gouvernementale. Il conduit la politique du Gouvernement ; il choisit en accord avec le Président de la République les Membres du Cabinet Ministériel et se présente devant le Parlement pour obtenir sa confiance après l'énoncé de sa déclaration de politique générale. C'est la raison pour laquelle on dit que le Premier Ministre est responsable par devant le Parlement.

La Primature

Le Premier Ministre est le chef de la Primature. Celle-ci assure des fonctions politiques, administratives et techniques. La Primature comprend :

- Le Bureau du Premier Ministre
- Le Secrétariat Général
- Les organes spécialisés.

Le Bureau du Premier Ministre comprend son Secrétariat Particulier et son Cabinet.

Le Secrétariat Particulier du Premier Ministre s'occupe des questions d'intendance et assure le suivi administratif des décisions du Premier Ministre.

Le Cabinet du Premier Ministre est chargé de l'assister dans la conception, la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

A l'ouverture de chaque session législative le Premier Ministre présente au Parlement le bilan de l'action gouvernementale.

Le Premier ministre exerce les pouvoirs suivants :

1. **Pouvoir de nomination** qui permet au PM de pourvoir aux emplois publics dans les limites de Constitution.
2. **Pouvoir disciplinaire** permet au PM de veiller au maintien de la discipline, de l'ordre et de la sécurité interne de la Primature.
3. **Pouvoir de gestion** porte sur les activités de la Primature. Il signe les contrats, exerce la tutelle sur les personnes morales de droit public rattachées à la Primature.
4. **Pouvoir d'instruction**, implique la responsabilité de passer des instructions et de donner des directives aux ministres et aux Secrétaires d'Etat.
5. **Pouvoir de réformation**, permet au PM d'annuler et de réformer les actes des Ministres et Secrétaires d'Etat dans les limites de la loi.
6. **Pouvoir règlementaire**, permet au PM de proposer des règlements d'application devant régir le fonctionnement de l'Administration Publique.

LES ELECTIONS ET LE PROCESSUS ELECTORAL

Les élections sont le mécanisme à travers lequel les populations sont invitées à choisir librement leurs dirigeants en exerçant à cette fin leur droit de vote. Dans les démocraties pluralistes le vote reste le seul acte qui mobilise les citoyens. Cependant, malgré l'importance des élections dans une démocratie, le niveau de participation ne répond pas toujours aux attentes.

Quels sont donc les facteurs qui influent sur le taux de participation ?

Le premier facteur correspond aux traditions culturelles. Les forts taux de participation enregistrés au Minnesota, par exemple semblent reliés à une tradition d'engagement communautaire héritée des colons scandinaves.

Deuxièmement, le taux de participation dépend de considérations pratiques, presque dérisoires, comme le jour de la semaine où se tient le scrutin. (Il est moins commode d'aller voter un lundi,

comme on le fait au Canada et au Québec, qu'un dimanche.) De même, les gens sont moins enclins à voter si la procédure d'inscription sur la liste électorale est fastidieuse.

Troisièmement, le taux de participation est relié à la complexité des décisions politiques. C'est ainsi que les personnes scolarisées sont plus enclines à voter que les personnes faiblement scolarisées.

Quatrièmement, le taux de participation est influencé par les circonstances politiques entourant l'élection. Une lutte électorale serrée attire plus d'électeurs dans les bureaux de scrutins que la perspective d'un balayage. Les élections nationales sont souvent liées à des enjeux importants et, de ce fait, engendrent un taux de participation qui est plus élevé par rapport à celui que suscitent les élections locales.

Cinquièmement, les actes de violence enregistrés lors des élections.

L'offre électorale

On entend par offre électorale, le nombre et la qualité des candidats qui sollicitent le vote des citoyens, la nature des programmes et le contenu des promesses qui leur sont adressés, le style et les méthodes de campagne.

Les référendums

Il existe dans les démocraties certaines circonstances où les électeurs sont appelés à se prononcer directement sur l'adoption d'une politique donnée. Ce type de consultation populaire est appelé *référendum*.

En fonction de l'objectif un referendum peut-être:

- **Constitutionnel:** Quand il s'agit de réviser la constitution;
- **D'initiative populaire:** Il peut porter sur différents domaines. Les initiateurs doivent pouvoir réunir un certain nombre de signatures si ce nombre est atteint le gouvernement doit organiser le référendum;
- **Abrogatif:** Quand il s'agit d'abroger une loi existante.
- **Autonomiste:** Quand il s'agit de réclamer l'autonomie d'une région.

L'équité dans les campagnes électorales

- La quantité d'argent que chaque candidat et/ou chaque parti peut dépenser à la recherche des votes ;
- La quantité et les modalités d'accès à la propagande télévisuelle.

Les élections haïtiennes

Elles sont organisées par un Conseil Electoral Provisoire (Permanent selon la Constitution en vigueur). L'institution électorale travaille en collaboration avec des partenaires nationaux et internationaux dans le cadre du processus électoral enclenché. Le CEP reçoit le support :

- a) Du gouvernement pour la gestion du processus;
- b) De la PNH pour la sécurité (aussi de la MINUSTAH quand elle était présente sur le territoire national) ;
- c) De l'UNOPS pour la logistique;
- d) Du PNUD pour un appui technique et la gestion des fonds électoraux (2010 – 2015 – 2016)

Les différentes étapes du processus électoral haïtien

- Elaboration du cadre légal :
- Préparation du calendrier électoral;
- Inscription des partis et regroupements politiques puis des candidats;
- Elaboration de la maquette des bulletins de vote ;
- Fabrication du matériel de vote (Bulletins, procès-verbaux, feuille de comptage, isoloir, etc);
- Période de campagne électorale;
- Déroulement du scrutin;
- Proclamation des résultats préliminaires;
- Période de contestation des résultats préliminaires;
- Proclamation et publication des résultats définitifs ;
- Prestation de serment et prise de fonction des élus.

Bibliographie

AUGUSTIN Ricardo, *Les élections de 2015. Au-delà des mots et..., des maux*, C3 Editions, Port-au-Prince, 2015.

CHAGNOLLAUD Dominique, *Introduction à la politique*, Editions du Seuil, Paris, 1996.

MOÏSE Claude, *La question électorale. Jeux de pouvoir, péripéties et enjeux démocratiques*, les Editions du CIDIHCA, Montréal, 2015.

WEBER Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.