



ÉLECTIONS



LE PROCESSUS ÉLECTORAL EN BULGARIE

Principaux risques et déficits



LE PROCESSUS ÉLECTORAL EN BULGARIE

Principaux risques et déficits

Sofia, 2011

RiskMonitor



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
LA FRANCOPHONIE

Cette publication s'effectue avec le soutien financier de l'Organisation internationale de la francophonie. Les articles dans cette publication ne reflètent que l'opinion de leurs auteurs et n'expriment en aucun cas la position de l'OIF.

RiskMonitor

LE PROCESSUS ÉLECTORAL EN BULGARIE Principaux risques et déficits

Auteurs: Stoycho P. Stoychev, Antoaneta Tsoneva,
Svetoslav Gueorguiev, Iva Lazarova

Rédacteur: Stoycho P. Stoychev

© Fondation RiskMonitor, Sofia, 2011

ISBN



9 78 - 8 5 4 - 2 9 1 4 - 1 4 - 3

Table des matières

Résumé	5
Introduction à la problématique	7
L'apport de la présente étude.....	8
Dynamique des règles de mise en place d'élections législatives en Bulgarie (1990–2011).....	9
<i>Introduction</i>	9
<i>Régulation du droit de vote actif. Listes électorales.</i>	10
<i>Vote à l'étranger</i>	13
<i>Régulation du droit de vote passif.</i>	15
<i>Gestion de la journée électorale</i>	17
<i>Déroulement du vote</i>	20
<i>Algorithme pour transformer les suffrages en mandats.</i>	21
<i>En guise de conclusion</i>	27
Des risques pour un déroulement honnête et libre des élections municipales de 2011.....	30
<i>Introduction</i>	30
<i>Les raisons pour l'achat de voix et la manipulation du vote</i>	33
<i>Prémises pour la corruption des élections municipales.</i>	37
<i>Petrich, Sozopol et Kazanlâk: réalités électorales et postélectorales.</i> <i>Reconstruction de trois cas.</i>	46
<i>Municipales de 2011: risques pour le processus électoral.</i> <i>Résultats des enquêtes sur le terrain.</i>	56
<i>Conclusion</i>	69
<i>Annexes.</i>	70
En quoi consiste le problème de l'achat de voix en Bulgarie? Jugements extraits du discours d'experts	76
<i>Introduction</i>	76
<i>L'achat de voix comme un déficit du régime démocratique</i>	77
<i>Le discours du politologue: l'achat de voix comme produit de la désagrégation du système des partis</i>	78
<i>Le discours du sociologue: l'achat de voix comme un problème structurel de la société bulgare</i>	87
<i>Conclusion</i>	90

Résumé

Le présent document envisage l'évolution du processus électoral en Bulgarie à travers trois facettes principales:

1. un aperçu analytique de l'évolution des règles pour le déroulement des élections de 1990 à nos jours;
2. une étude empirique portant sur trois communes clés du pays qui a pour objectif de faire ressortir les principaux risques courus au moment des élections municipales de 2011;
3. l'analyse et la synthèse des points de vue des experts sur le problème concret «achat de suffrages» et des caractéristiques du contexte bulgare agissant en sa faveur.

Suite au traitement de ces trois volets du présent document, les conclusions suivantes sur le système de production d'élections en Bulgarie s'imposent:

- Le système électoral bulgare résulte du compromis entre la volonté de l'ancienne élite d'imposer le scrutin majoritaire et la prédilection manifestée par les nouveaux partis d'opposition pour le scrutin proportionnel. Plusieurs éléments de la conjoncture du moment amenèrent un système proportionnel complexe qui amalgamait une circonscription nationale, cachée dans la procédure, et 31 circonscriptions à listes.
- L'absence d'administration électorale professionnelle ainsi que de régulation des inscriptions aux élections, combinée avec la reproduction de la structure du système des partis dans les commissions électorales, entraîne une complication permanente du déroulement du vote, ce qui rend possibles les manipulations des résultats devenues de plus en plus importantes.
- Il est désormais d'usage en Bulgarie que le règlement du scrutin soit modifié à la veille des élections et, qui plus est, depuis dix ans, on assiste à un élargissement du droit de vote actif au point que les votes exprimés à l'étranger sont de plus en plus en mesure de décider de l'issue des élections.
- Une des solutions possibles de ce problème est à rechercher dans la future professionnalisation du processus électoral et dans la simplification des opérations électorales afin que celles-ci s'appliquent par principe et non au gré des personnes et des institutions qui y sont engagées.
- L'achat de voix et la manipulation du vote sont désormais considérés par les personnes intéressées comme la technique la plus performante pour s'emparer du

pouvoir local. Le sentiment que ceux qui recourent à des pratiques électorales corruptrices resteront impunis et hors d'atteinte des lois renforce la volonté des participants au vote de s'en servir comme de moyens incontournables et indispensables si l'on veut s'assurer la priorité devant ses concurrents.

- On constate une tendance stable à appuyer les stratégies et tactiques préélectorales non sur le choix libre et honnête des électeurs mais sur l'utilisation de procédés qui leur imposent un vote donné et leur font subir des manipulations.
- En plus du manque de confiance dans la capacité des institutions de garantir le caractère honnête du processus électoral et d'instaurer des règles qui mettent sur un pied d'égalité les différents participants au scrutin, il existe la conviction que l'État utilise tous les leviers pour assurer une position privilégiée pour le parti au pouvoir.
- Dans certaines communes, les leaders locaux se servent de ressources publiques, acquises par corruption, pour être avantagés dans le processus électoral. Il en résulte que le pouvoir local se rend tributaire de certains réseaux économiques et groupes de criminels.
- Le discours des experts montre que l'achat de voix électorales est reconnu en tant que défaut du régime démocratique.
- L'apathie des électeurs face à la vie politique s'explique par l'absence d'alternative politique et par leur manque de culture civique politique. Elle a pour effet principal de susciter la crise au sein du gouvernement, crise qui sape les fondements de la démocratie.
- L'achat de voix est un phénomène caractéristique des sociétés sous-développées qui refusent la modernisation et où subsistent de lourdes dépendances pesant sur des groupes importants de la population. La suppression de ces dépendances apporterait, dans une grande mesure, la solution au problème de qualité de la démocratie.

Introduction à la problématique

Bien qu'ayant parcouru jusqu'au bout son chemin difficile d'adhésion aux structures de l'espace euroatlantique, la République de Bulgarie et la société bulgare doivent encore affronter les défis du développement démocratique et du renforcement démocratique. Le pays traverse une série de problèmes qui mettent en question la maturité de sa démocratie et même sa capacité de s'articuler avec les structures européennes.

Lors des élections tenues ces dernières années (législatives, présidentielles et municipales) de nombreuses irrégularités se sont manifestées dont la plus inquiétante est le phénomène d'achat de voix électorales. Cette pratique aberrante crée des conditions non seulement pour déformer la volonté démocratique des électeurs mais aussi pour permettre au crime organisé d'accéder à la vie politique du pays, de compromettre et corrompre l'État dont découleraient des conséquences graves pour la liberté, l'égalité et les droits du citoyen moyen.

L'achat de voix est un instrument qui permet de s'emparer des institutions de l'État à des groupements et à des personnes qui visent à réaliser égoïstement leurs propres intérêts à l'encontre de l'ordre établi par la loi et des bonnes pratiques démocratiques en général. En même temps, le caractère illégal et clandestin du phénomène empêche que soient prises des mesures adéquates pour s'y opposer.

L'un des principes de base du jeu démocratique qui garantissent un gouvernement transparent et juste consiste à établir des règles prévisibles et strictes, définies dans la législation électorale. Celles-ci constituent l'un des fondements de tout régime libéral, ce qui explique leur présence dans de nombreux documents internationaux dont la Déclaration de Bamako. La fréquence des modifications dans la législation électorale joue, dans la plupart des cas, non seulement en faveur des partis au pouvoir, mais enlève le caractère institutionnel du processus électoral, facilitant ainsi la mise en route des schémas de la fraude électorale et de l'achat de voix.

Malheureusement, la société bulgare devient systématiquement témoin des manifestations du génie électoral de certains politiciens à la veille des élections. L'adoption d'un nouveau code électoral neuf mois seulement avant les élections de 2011 n'a fait que confirmer cette tendance.

L'apport de la présente étude

Le présent rapport propose un aperçu et un regard critique sur ce qui a été fait jusqu'à présent, dans la période de démocratisation, en matière d'élaboration de règles claires et prévisibles dans le domaine électoral sous forme d'étude diachronique et comparée des changements dans la régulation électorale nationale.

L'étude empirique approfondie de la question de «l'achat de voix électorales», fournie par le présent rapport, fait la lumière sur les mécanismes qui rendent possible cette pratique. Le second rapport inclus dans ce document a été rédigé suite à une série d'analyses menées dans la période qui précédait les dernières élections municipales du pays tenues en octobre 2011. L'analyse exhaustive de ces élections reste à faire. Il est cependant évident qu'une grande partie des conclusions et des prévisions formulées dans le texte en ce qui concerne les traits systémiques des phénomènes décrits ici s'est confirmée en 2011.

Quand il s'agit de transparence et de liberté du processus électoral, les protagonistes clés, à part les électeurs, sont les partis politiques et leurs équipes dirigeantes. Voilà pourquoi il est indispensable, outre l'éclaircissement de la nature des pratiques qui remettent en question les élections, de dégager en profondeur les facteurs qui y contribuent, parmi lesquels figure le vide normatif et institutionnel, maintenu en conscience de cause, qui rend possibles les pratiques électorales aberrantes. C'est ce vide qui permet à certains au moins des partis politiques et structures criminelles, de produire en avalanche des élections remises en question, favorisant ainsi des intérêts de groupes restreints et clandestins, nuisant à la société en entravant les processus de consolidation démocratique. Le troisième volet du présent rapport offre un regard sur le phénomène de «l'achat de voix électorales» et une synthèse de l'interprétation des éléments du système qui l'engendre par les sociologues et les politologues.

Dynamique des règles de mise en place d'élections législatives en Bulgarie (1990–2011)

Stoycho P. Stoychev

Introduction

Le mode de scrutin qui caractérise le système électoral bulgare des élections législatives est proportionnel à circonscriptions régionales plurinominales et une circonscription supplémentaire au niveau national, qui reste dissimulée dans la procédure pour déterminer le résultat du vote. Le mode de scrutin a été, pour peu de temps, mixte de type parallèle. C'est selon ce système mixte que furent élues la 7ème Grande assemblée nationale et la 41ème Assemblée nationale. Les réformes de 2009 ne représentent qu'une petite partie des amendements à la législation électorale qui est, en règle générale, adoptée peu avant les élections. La première loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale, dans la période envisagée, a été adoptée à la fin août 1991, moins de 2 mois avant le déroulement du scrutin. Elle a servi pour le déroulement de 3 scrutins successifs et n'a subi que 3 amendements jusqu'en 2001. Deux mois avant les législatives de 2001 cette loi a été abrogée et remplacée par une nouvelle loi. Puis, en un laps de temps assez court, dans les 2 mois précédant les législatives de 2005, la loi en question a été modifiée à trois reprises. À moins de 3 mois des législatives de 2009, de sérieux amendements à la loi ont été à nouveau adoptés. L'adoption du code électoral en 2011 révoque la loi et instaure des règles bien avant les prochaines législatives prévues pour 2013. La pratique existante et les problèmes rencontrés au moment de l'application du code électoral pour les élections municipales et présidentielles de 2011 nous font supposer que le code subira des modifications en 2013 en fonction de la conjoncture politique du moment. L'incapacité de la majorité au pouvoir de s'assurer la victoire électorale au moyen de telles modifications des règles en cours de route est paradoxale. Qui plus est, l'expérimentation électorale menée en 2009 a désavantagé surtout le plus grand parti de la coalition tripartite alors au pouvoir – le Parti socialiste bulgare (PSB).

Indépendamment de cet effet inverse sur les résultats des partis au pouvoir, on ressent l'impact négatif des changements fréquents de la législation sur le processus électoral. Au cours des 20 dernières années, la législation électorale est devenue de plus en plus processuelle et inutilement compliquée au point que, le déroulement du vote et la prise de décision au sujet du résultat même du scrutin se fait exclusivement au gré d'un groupe restreint d'administrateurs et d'experts en matière d'élections. Nous sommes arrivés à un système au sein duquel les règles du scrutin, la détermination et la répartition des mandats sont des catégories relatives, sujettes à la manipulation courante de la part de l'administration électorale. Bien que temporaire, cette administration est composée de membres actifs des

partis représentés à l'assemblée nationale, visant l'obtention d'un certain résultat électoral, ce qui présuppose qu'ils créent, en connaissance de cause, les conditions qui peuvent mener à une issue du vote favorable au parti qu'ils représentent.

L'absence d'administration électorale professionnelle et de registre électoral à fonctionnement indépendant donnent aux dirigeants du pays un contrôle presque illimité sur l'élaboration des listes électorales et sur la détermination des résultats du scrutin. Traditionnellement le nombre des électeurs en Bulgarie est évalué comme presque égal au nombre de la population. Les milliers d'âmes mortes figurant dans les listes électorales ont été une source potentielle de fraude électorale dans toutes les élections tenues jusqu'à présent. Le nombre des votants à l'étranger a augmenté considérablement, en particulier de ceux qui votent en République de Turquie. Le déroulement du scrutin dans ce pays est encadré par des représentants du Ministère des Affaires étrangères, sous l'emprise du gouvernement, et de membres d'organisations d'expatriés, ce qui fait que le résultat du vote a été biaisé et il y a même eu une cassation partielle du résultat électoral par la Cour constitutionnelle en 2009.

Le présent document fera le point sur la dynamique des règles pour l'élection de l'Assemblée nationale depuis 1990. Il mettra l'accent sur les différentes caractéristiques du système électoral, à commencer par la régulation du droit de vote actif et passif jusqu'à la transformation des voix en mandats parlementaires. Les principaux défauts du système sont aussi dégagés et, en premier lieu, la complication constante du processus électoral. C'est ainsi que les prétendus efforts pour une meilleure régulation et une évaluation plus objective des résultats du vote s'avèrent autant d'éléments qui augmentent l'arbitraire des partis au pouvoir, dissimulé sous la responsabilité collective d'une administration électorale qui n'est pas stable.

Régulation du droit de vote actif. Listes électorales

La Loi sur l'élection d'une Grande assemblée nationale (LEGAN) détermine les premières règles de mise en place d'élections démocratiques dans l'histoire récente de la Bulgarie. Bien que, conformément à l'art. 42, alinéa 1 de la Constitution de la République de Bulgarie, l'art. 3 de la loi¹ prive du droit de vote les citoyens majeurs interdits et les prisonniers en train de purger leur peine, elle peut être qualifiée de libérale en ce qui concerne le droit de vote actif, jugeant cette limitation comme un héritage du passé totalitaire.² A part cette limitation, le droit de vote est attribué

¹ LEGAN (publiée au JO n.28 de 1990)

² Dans les démocraties consolidées le droit de vote comme un droit civil fondamental est séparé et indépendant des limitations de la liberté découlant de la législation pénale. Cette limitation constitutionnelle est l'objet de critiques permanentes de la part de la communauté démocratique internationale qui prend la défense des droits des citoyens face à l'État bulgare. Néanmoins, l'éventuelle modification de ce texte n'a jamais fait partie du débat politique. Dans la Loi sur l'élection de

à tous les citoyens bulgares ayant 18 ans ou plus. La loi prévoit aussi le vote à l'étranger à condition qu'une demande ait été déposée auprès des missions diplomatiques bulgares au moins une semaine avant la date des élections.

Les listes électorales sont établies dans les conseils municipaux et les mairies ainsi que dans les unités de l'armée. La loi délègue l'établissement des listes électorales des citoyens résidant à l'étranger à la Commission électorale centrale après concertation avec le ministre des affaires étrangères. Les listes électorales sont élaborées pour chaque section séparément et contiennent le prénom, patronymique et nom de l'électeur, son lieu et date de naissance, son adresse à domicile. Elles sont rendues publiques 30 jours avant la date des élections. La loi prévoit la possibilité de voter ailleurs pour les électeurs ayant changé de domicile pour plus de 10 jours après la publication des listes. Une attestation pour voter ailleurs leur est remise et ils sont radiés de la liste électorale du bureau de vote où ils sont domiciliés. Les citoyens ayant résidé plus de deux mois à l'étranger avant la date du vote sont aussi radiés de cette liste.

Avant l'adoption du code électoral au début de 2011, le droit de vote actif découlait de l'application de l'art. 42, al. 1 de la Constitution: «Les citoyens ayant 18 ans ou plus, sauf les interdits et les privés de liberté en train de purger leur peine, ont le droit d'élire les organes de l'État et du pouvoir local et de participer à des consultations populaires.» L'application de cette norme constitutionnelle est confiée à la Direction générale «État civil et services administratifs» (ECSA) auprès du Ministère du développement régional et de l'aménagement du territoire (MDRAT). En 1992 un arrêté du Conseil des ministres charge la direction générale en question de la gestion du Système unifié d'état civil et de services administratifs de la population (SUECSAP)³, qui sert à établir les listes électorales. Ce système a été créé en 1977 par un arrêté du Conseil des ministres⁴ et comporte de l'information systématisée sur les personnes physiques qui sont des citoyens bulgares. Pour chaque personne le système crée une fiche d'enregistrement personnelle qui regroupe 21 caractéristiques personnelles dont le numéro civil unique à 10 chiffres de la personne, le nom, le sexe, la date de naissance, la nationalité, l'adresse permanente et l'adresse actuelle, les parents au premier degré, etc.

Par le système SUECSAP la direction générale ECSA établit les listes électorales pour tous les types d'élections. La méthode selon laquelle on figure sur les listes électorales est une méthode passive. Elles sont en effet extraites de la base de données du registre d'état civil. Il en résulte qu'ils sont pleins d'incorrections. Le SUECSAP

députés à l'assemblée nationale (publiée au JO n.37 de 2001) ce texte est tout de même partiellement corrigé, vu que l'art. 34 prévoit l'élaboration de listes électorales dans les lieux de privation de liberté pour les détenus dont la sentence n'est pas encore entrée en vigueur.

³ ACM n.154 de 1992

⁴ ACM n.15 de 1977

comporte des données qui sont fictives, vu qu'une mise à jour du système n'est possible que suite à la réception d'un document officiel de changement d'état civil, c'est-à-dire d'un acte de décès, de naissance, de mariage, d'un certificat de naturalisation, etc. Par conséquent, le système contient les fiches de personnes dont le décès est survenu à l'étranger et pour lequel un acte de décès n'a pas été remis. Le même type de problème est engendré par le changement des noms d'une large catégorie de citoyens bulgares dans les années 1980 et le rétablissement de leurs anciens noms dans les années 1990. Il en résulte que le nombre des électeurs enregistrés de façon automatique est anormalement élevé. Sur une population de 7 364 570 personnes en début février 2011⁵, la liste des électeurs ayant droit de vote aux élections présidentielles du mois d'octobre 2011, selon les données de la Commission électorale centrale (CEC), 6 933 748⁶ personnes, ce qui représente 94% de la population entière. Cependant, rien que la population non active (les citoyens ayant moins de 15 ans), selon les derniers chiffres fournis par l'Institut national de statistiques, est de 975 272 personnes, ce qui remonte à 13% de la population entière. Ces exemples démontrent que les chiffres du SUECSAP, en ce qui concerne la population ayant droit de vote, ne correspondent pas à la réalité. Qui plus est, le régime de modification des listes électorales peut être qualifié de fort libéral, car il admettait la modification sur déclaration de certains électeurs avant la date du vote jusqu'en 2001⁷ et, depuis 2001, le jour même du vote, sur place dans le bureau de vote.⁸

Pour résoudre le problème avec les électeurs fantômes et éviter les nombreuses modifications des listes électorales le jour même des élections, qui s'avèrent incontrôlables, il a été suggéré à maintes reprises de faire adopter une loi au sujet de l'inscription sur les listes électorales. L'adoption d'une telle loi a toujours été renvoyée, car il s'agit là d'un projet à long terme, dont la réalisation pourrait prendre 18 mois ou même plus, ce qui va à l'encontre des pratiques courantes en Bulgarie qui consistent à modifier les règles électorales à la veille des élections (dans une période allant de 3 à 10 mois avant la date du vote). Ceci est dû, dans une grande mesure, au refus des partis politiques d'établir des règles électorales stables, pour se ménager ainsi une marge leur permettant de modifier le système selon la conjoncture du moment afin d'optimiser les résultats du vote en leur faveur. La solution qui délègue la responsabilité de l'établissement des listes électorales à la DG ECSA, se trouvant sous la tutelle directe du pouvoir exécutif, montre que les majorités parlementaires depuis plus de 20 ans ne veulent pas renoncer au contrôle

⁵ D'après les données du Recensement de la population et du fonds immobilier en République de Bulgarie effectué par l'Institut national de statistiques (<http://censusresults.nsi.bg/>, le 30.10.2011)

⁶ Décision de la CEC n.1349 du 26.10.2011 (www.cik.bg/?resh=1560)

⁷ Art.14 de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale, de conseillers municipaux et de maires (parue au JO n.69 de 1991)

⁸ Art. 28 de la Loi sur l'élection des députés à l'Assemblée nationale (parue au JO n.37 de 2001)

qu'ils exercent sur l'établissement des listes électorales et refuse de le confier à une administration électorale professionnelle, régie par des règles claires et durables.

Ce problème n'a pas été résolu par l'adoption du code électoral en 2011. On pourrait même affirmer que les modalités d'inscription sur les listes électorales sont devenues depuis encore moins efficaces. Le code introduit la condition d'un séjour suffisamment long au pays pour pouvoir être inscrit sur les listes électorales du scrutin municipal, ce qui représente en fait l'exclusion du vote d'un certain groupe d'électeurs. Bien que la sédentarité ne soit pas un problème en soi, les modalités selon lesquelles sont établies les listes restrictives d'électeurs auxquels on enlève le droit de vote sont problématiques. Ces listes sont établies selon des instructions émanant du Ministère de l'Intérieur sans qu'on puisse avoir accès aux règles de leur élaboration. Deux catégories de citoyens sont ainsi privées du droit de vote. Les premiers sont ceux dont le lieu de résidence enregistré est à l'étranger. Les seconds sont ceux ayant quitté le pays pendant les 4 derniers mois et n'étant toujours pas de retour. C'est cette deuxième catégorie qui s'est avérée problématique lors des élections municipales de 2011. Il a été constaté que la police de frontière avait omis d'enregistrer dans le système informatique du ministère de l'intérieur le retour de milliers de citoyens après un séjour à l'étranger, ce qui les avait placés automatiquement dans les listes restrictives. Le constat de l'acte de quitter le pays n'est pas évident non plus, vu que n'est pas enregistré par le système informatique du contrôle aux frontières dans le cadre de l'Union européenne. Tous ces éléments ont permis une limitation arbitraire du droit de vote de la part du Ministère de l'Intérieur.

Vote à l'étranger

La Loi sur l'élection de députés à l'Assemblée Nationale, de conseillers municipaux et de maires (LEDCMM)⁹, adoptée en 1991, restreint considérablement le droit de vote actif en ce qui concerne le vote à l'étranger ou dans un lieu différent de celui de l'adresse permanente. La loi ne prévoit pratiquement pas de vote à l'étranger et les seules personnes autorisées à voter dans un lieu différent de celui de leur adresse permanente sont les candidats à un siège de député, leurs délégués, les observateurs du processus électoral et les membres des bureaux de vote. Mais dès l'année de son entrée en vigueur la loi subit un amendement qui rend possible le vote à l'étranger.¹⁰ Le mécanisme d'application prévoit le dépôt d'une déclaration d'intention de vote auprès des missions diplomatiques de la République de Bulgarie dans les pays respectifs. Le nombre des voix exprimées de cette manière demeure insignifiant et elles ne peuvent influencer l'attribution d'aucun mandat.

⁹ Parue au JO n.69 de 1991

¹⁰ Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'Assemblée Nationale, de conseillers municipaux et de maires (parue au JO n.98 de 1991)

Avec la nouvelle Loi sur l'élection de députés à l'Assemblée Nationale¹¹ (LED) adoptée en 2001 le vote à l'étranger se libéralise considérablement. Les bureaux de vote à l'étranger sont désormais créés par les chefs des missions diplomatiques du pays et il suffit de 20 déclarations d'intention de vote¹² pour une création de bureau. Une fois le bureau créé, d'autres électeurs désirant exercer leur droit de vote peuvent être ajoutés à la liste initiale. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'augmentation des votants à l'étranger après 2001 est exponentielle à chaque vote successif. L'autre raison est la libéralisation de la législation interne à la République de Turquie. Jusqu'en 2001 celle-ci exigeait l'envoi d'une note verbale pour demander l'autorisation de création d'un bureau de vote hors des missions diplomatiques et le gouvernement bulgare évitait d'envoyer de telles notes. Vu qu'en 2001 il a été demandé pour la première fois de créer des bureaux de vote hors des missions diplomatiques, le nombre de votes exprimés en Turquie a augmenté de manière radicale.¹³ Jusqu'en 2005 on votait à l'étranger avec des bulletins rattachés à une des circonscriptions plurinominales du pays, ce qui biaisait l'issue du vote pour cette circonscription. Le principe suivi par la CEC consiste à rattacher les voix aux 4 circonscriptions avec le moindre nombre d'électeurs: les voix provenant d'Europe au premier, celles de Turquie et de l'ex-URSS au deuxième, celles d'Amérique au troisième et celles d'Asie, d'Afrique et d'Australie au quatrième. On envoyait dans ces pays les bulletins de vote établis pour la circonscription respective du pays. Selon les données de la CEC¹⁴, lors des élections législatives de 1997, 9630 voix provenant de l'étranger ont été rattachées à la circonscription n.8 (Dobrich), 3586 voix à la circonscription n.12 (Montana), 9 615 voix à la circonscription n.14 (Pernik) et 4033 voix à la circonscription n.20 (Silistra). Le total du vote exprimé à l'étranger en 2007 remonte à 26 864 voix.

En 2001 le nombre des voix provenant de l'étranger et rattaché à la circonscription n.8 (Dobrich) a quadruplé (42 151 voix).¹⁵ Dans la circonscription n.12 (Montana) la hausse est moins importante (5646 voix), à la circonscription n.18 (Razgrad) ont été rattachées 15 287 voix et à la circonscription n.21 (Sliven) 3587 voix. Le total du vote exprimé à l'étranger en 2001 remonte à 66 671 voix. En 2005 la CEC abandonne cette pratique et crée une circonscription supplémentaire, n.32, qui recueille toutes les voix provenant de l'étranger. Celles-ci ne participent qu'à la première étape d'attribution des mandats dans la circonscription nationale, ce qui supprime le biaisement du vote dans les petites circonscriptions. En 2005 les voix provenant de l'étranger sont déjà au nombre de 75 260, ce qui détermine l'attribution de 6 sièges

¹¹ Paru au JO n.37 de 2001

¹² Art. 41, al. 8.

¹³ Le nombre total de votes exprimés à l'étranger en 2001 est de 66 671 dont 39 960 ou environ 60% en République de Turquie.

¹⁴ CEC: Bulletin des résultats des élections du 19.04.1997.

¹⁵ CEC: Bulletin des résultats des élections du 17.06.2001.

à l'assemblée nationale.¹⁶ En 2009 le vote exprimé à l'étranger représente le double du vote de 2005. et remonte à 156 195 voix.¹⁷

Ces résultats ont provoqué des protestations vigoureuses au sein de la société bulgare, car il s'est avéré que certaines déclarations d'intention de vote, en vue de la création de bureaux de vote, étaient collectives et non individuelles. Par ailleurs, de nombreuses imperfections dans les procès-verbaux des bureaux de vote furent constatées. Ceci amena la cassation sans précédent des résultats du vote dans 21 bureaux de vote en Turquie, ce qui modifia l'issue du vote et le parti MDL (Mouvement des droits et libertés) perdit un mandat au profit du parti GERB.

Régulation du droit de vote passif

Au début des changements démocratiques les droits de vote actifs et passifs sont mis sur un pied d'égalité. Aux élections pour la Grande assemblée nationale tous ceux qui avaient le droit de vote pouvaient être candidats à un siège de député.¹⁸ L'adoption de la nouvelle constitution en 1991 a introduit un décalage entre les droits de vote actifs et passifs. La Constitution prévoit des limites d'âge et d'autres restrictions pour les principaux postes d'élus dans le pays. Les candidats à un siège de député doivent avoir la nationalité bulgare, avoir au moins 21 ans, ne pas être interdits et ne pas être en train de purger une peine de privation de liberté.¹⁹ Les conditions pour les candidats au poste de président de la République sont encore plus restrictives. En plus des conditions valables pour les candidats à un siège de député, ils doivent avoir au moins 40 ans, avoir la nationalité bulgare dès leur naissance et avoir séjourné dans le pays au cours des cinq années précédant les élections.

La loi électorale qui était en vigueur en 1991–2001. prévoyait que les candidats à un siège de député soient inclus et ordonnés dans des listes de parti pour chaque circonscription plurinomiale.²⁰ La loi permettait de proposer des candidatures de candidats non-inscrits à un parti à condition qu'ils aient recueilli 2000 signatures en leur faveur à l'aide d'un comité d'initiative composé de 5 à 7 électeurs. Une restriction importante était la condition que le candidat ne soit inscrit que dans une liste de parti et que dans une circonscription.²¹ Les listes de partis sont fixes et l'ordre des candidats y est établi par les partis et les coalitions qui sont porteurs de l'inscription de la liste. La longueur de la liste est illimitée.²² Par contre, un seul mandataire est

¹⁶ CEC www.cikbg.org

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Art. 35, al. 1 de la Loi de 1991.

¹⁹ Art. 65, al. 1 de la Constitution de la République de Bulgarie.

²⁰ Art. 41 de la LEDCMM.

²¹ Art. 43, al. 1 de la LEDCMM.

²² Art. 43, al. 5 de la LEDCMM.

admis pour toute la liste dans chaque bureau de vote.²³ Pour la période de la campagne électorale, les candidats à un siège de député bénéficient de l'immunité et du statut de fonctionnaire.²⁴ Cependant la majorité à la Grande assemblée nationale se rend vite compte des restrictions importantes qu'elle impose à elle-même et fait des amendements à la loi à peine 5 jours après sa parution au JO. Dès le prochain numéro du JO paraît l'amendement qui permet à un candidat de participer à la compétition dans deux circonscriptions plurinominales à la fois.²⁵

L'adoption de la nouvelle Loi sur l'élection de député à l'Assemblée Nationale en 2001 n'apporte pas de changements importants en ce qui concerne le droit de vote actif. La longueur des listes est limitée à la taille de la circonscription plurinomiale dans laquelle elles sont inscrites.²⁶ On garde la possibilité d'inscrire le même candidat d'un parti ou coalition dans deux circonscriptions. Cependant on introduit une restriction concernant les candidats non-inscrits qui, eux, ne peuvent être candidat que dans une circonscription. La loi apporte des complications supplémentaires à la procédure d'élection des candidats en la décentralisant vers les commissions électorales de circonscription et en augmentant le nombre de déclarations requises.²⁷ En plus, on différencie le nombre de signatures en faveur d'un candidat non-inscrit en fonction de la taille de la circonscription plurinomiale où est déposée la candidature: il varie de 1100 signatures pour une circonscription avec 4 mandats ou moins à 2000 signatures pour une circonscription avec 13 mandats ou plus.²⁸ Une modification plus importante est la levée de la restriction quant au nombre de mandataires autorisés. Chaque candidat à un siège de député a le droit d'être assisté par un nombre de mandataires illimité qui, eux aussi, reçoivent l'immunité contre les actions pénales sauf en cas de délit grave.²⁹ Les modifications importantes apportées à la LED en 2005 et 2009 ne concernent pas le droit de vote passif. Le Code électoral (CE) de 2011 introduit l'interdiction pour les personnes n'ayant pas le droit d'être membre de partis politiques de participer aux élections comme candidats au nom de partis ou de coalitions.³⁰ Le nombre des mandataires autorisés à être présents dans un bureau de vote est limité à deux pour chaque liste,³¹ mais il n'y pas de limite quant au nombre de mandataires qu'un parti peut inscrire. Ceci crée des conditions pour l'achat légal de voix électorales.³²

²³ Art. 48 de la LEDCMM.

²⁴ Art. 50 de la LEDCMM.

²⁵ §4 de la loi de modification de la LEDCMM (parue au JO n.70 de 1991)

²⁶ Art.43, al. 5 de la LED

²⁷ Art. 45.

²⁸ Art. 46, al. 1.

²⁹ Art. 51 et 53.

³⁰ Art. 100 du CE (paru au JO n.9 de 2011)

³¹ Art. 101, al. 2.

³² Cette question recevra un éclaircissement dans le troisième volet du présent rapport.

Une caractéristique essentielle du code électoral est la complication de la procédure pour l'inscription des partis et des candidats. C'est surtout dans cette partie que la nouvelle loi électorale rappelle un code procédural où les critères formels prennent le dessus. Cette particularité a semé le désordre lors de l'inscription aux dernières élections municipales et présidentielles. Il y a eu des problèmes avec la coïncidence des noms de quelques partis et coalitions ainsi qu'avec l'appropriation de noms et d'abréviations. Tels sont le cas avec Zelenogorski à Pleven,³³ le cas avec le parti VMRO-NIE³⁴, etc.

Ces différents cas ont démontré que le code électoral crée de nouveaux problèmes au lieu d'en résoudre, ce qui a remis en question sa raison d'être. Sa première mise en pratique a prouvé la nécessité de sa révision complète.

Gestion de la journée électorale

La structure des circonscriptions, des bureaux de vote et des commissions électorales a été créée dès l'adoption de la LEDCMM. Pour l'élection de la Grande assemblée nationale furent créées 200 circonscriptions uninominales avec un nombre d'habitants égal et 28 circonscriptions plurinominales. C'est au président de la République qu'incombe la tâche de la délimitation des circonscriptions après concertation avec la commission électorale centrale. La loi prévoit que les bureaux de vote soient délimités par les organes du pouvoir local.³⁵ Il est prévu que la taille des bureaux de vote ne dépasse pas 1000 habitants. Le nombre minimal d'électeurs requis pour la création d'un bureau de vote spécial (dans des unités de l'armée, des hôpitaux, sur des navires ou à l'étranger) est de 20. Pour le déroulement de chaque élection une commission électorale centrale (CEC) est nommée. La durée de son activité coïncide avec le mandat de l'organe dont elle gère l'élection. On crée une commission électorale régionale (CER) par circonscription et une commission électorale de section (CES) par bureau de vote. Pour l'élection de la Grande assemblée nationale la composition des CER a été établie par les comités d'exécution des conseils populaires des régions respectives, celle des CES – par les comités d'exécution des conseils populaires des communes. Dans les deux cas, une concertation avec les directions des partis politiques était exigée.³⁶ La CEC est nommée par le président de la République et est composée de 23 membres proposés par les partis politiques dont un président et deux vice-présidents. Les décisions des commissions électorales sont prises avec un quorum de 50% + 1 et la majorité simple. Les mandataires ont le droit de participer aux séances des commissions avec voix consultative et de formuler des protestations. La CEC a la responsabilité

³³ http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=771486

³⁴ www.standartnews.com/izbori_2011/vmro_se_jalva_v_cik_sreshtu_registraciya_na_vmronie_-114385.html

³⁵ Art. 20, al. 1 de la LEGAN.

³⁶ Art. 26.

de l'ensemble de la gestion du processus électoral, à commencer par l'inscription des partis, en passant par la délibération des plaintes déposées jusqu'à l'établissement des résultats. Les CER inscrivent les candidats et les liste des partis inscrits par la CEC et exercent un contrôle sur l'activité des CES. Ces dernières assurent la gestion du déroulement du vote et le dépouillement des votes.³⁷

En 1991, en application de la LEDCMM, le territoire du pays est divisé en 31 circonscriptions plurinominales dont 3 à Sofia, 2 dans la région de Plovdiv et une dans chacune des 26 autres régions administratives du pays. C'est le président qui a le droit d'établir les limites des circonscriptions, mais le nombre des mandats dans chacune d'elles est déterminé par la CEC selon une norme de représentativité en fonction du nombre d'habitants.³⁸ Aux élections municipales la loi prévoit que chaque commune se constitue en circonscription plurinomiale pour l'élection des conseillers municipaux et en circonscription uninominale pour l'élection des maires. La taille de chaque circonscription plurinomiale aux élections municipales est définie directement par la loi et varie entre 15 mandats pour les communes de moins de 2000 habitants et 101 mandats dans la capitale.³⁹ L'expression et le dépouillement du vote s'effectue dans des bureaux de vote dont la création et les modalités d'action ne diffèrent pas considérablement de celles réglementées par la LEGAN. Le système des commissions électorales de la LEGAN est reproduit par la LEDCMM qui a confirmé le principe de leur composition en fonction des partis représentés.

La LED de 2001 a maintenu la division territoriale du pays en 31 circonscriptions plurinominales. Le minimum d'électeurs requis pour la création d'un bureau de vote reste 20, le maximum d'électeurs admis dans un bureau de vote étant 1000. Cette loi consacre plus d'attention à la réglementation de l'activité et de la composition des commissions électorales. Elles continuent à être de 3 types: CEC, CER et CES. La composition de la CEC peut comprendre jusqu'à 25 membres, nommés par le président après concertation avec les partis et coalitions politiques représentés au parlement de façon à ce qu'aucun parti ni aucune coalition ne prédomine sur les autres.⁴⁰ On introduit l'exigence pour les membres d'être titulaires d'un diplôme d'études supérieures et on maintient celle introduite par la LEDCMM que la majorité des membres soit des juristes. La nouvelle loi établit la composition des CER qui jusqu'alors était décidée par la CEC. Dans les circonscriptions à 9 mandats ou moins les membres de la CER sont entre 11 et 13, dans celles à plus de 9 mandats – entre 15 et 17. Le nombre des membres des CES est aussi réglementé: ils sont jusqu'à 7 dans les bureaux de vote avec 300 électeurs ou moins et jusqu'à 9 dans les bureaux de vote avec plus de 300 électeurs.⁴¹ Les fonctions des trois types de

³⁷ Art. 31–33.

³⁸ Art. 21 de la LEDCMM.

³⁹ Art. 24.

⁴⁰ Art. 9 de la LED.

⁴¹ Art. 13 et 14.

commissions sont désormais énumérées dans le détail afin d'éviter les pratiques divergentes et la confusion dans l'organisation et le déroulement du vote.

À seulement 2 mois de la date des législatives de 2005 la loi a été considérablement amendée. On rétablit la norme selon laquelle les décisions des commissions électorales sont prises avec la majorité des deux tiers des membres présents⁴², ce qui renforce le rôle des petits partis et surtout du Mouvement des droits et libertés (MDL). La composition des commissions dans les versions précédentes était fonction de la répartition des voix dans la circonscription respective et excluait la représentation de partis qui n'ont pas d'électeurs dans cette circonscription. Un mois plus tard la composition des CER est augmentée, le minimum et le maximum de membres étant rehaussé de 2. On introduit une définition de «parti représenté au parlement» de manière à permettre à des partis nouvellement créés au sein du parlement d'être représentés dans les commissions électorales.⁴³

Quatre mois avant les législatives suivantes en 2009 la loi électorale subit de nouvelles modifications. Même les partis qui ne sont pas représentés au parlement reçoivent maintenant le droit d'être représentés dans les commissions électorales à condition d'avoir leurs représentants au Parlement européen.⁴⁴ On augmente le nombre des membres des CER qui devient égal à celui des membres de la CEC. Une nouvelle exigence est introduite en vue de maintenir le même rapport entre les partis et coalitions dans les CER et CES que dans la CEC.⁴⁵ En 2011 le code électoral adopte les principes de composition des commissions électorales tels que les amendements de la LED de 2005 et 2009 les ont établis. Les procédures de nomination, la structure et les fonctions de ces commissions sont précisées jusqu'au moindre détail. Un chapitre entier y est consacré dans le code dont il occupe une grande partie.

Jusqu'en 2001 le principe de base pour la création des commissions électorales était fonction du système politique et reproduisait une structure bipolaire. La parité garantissait l'efficacité des commissions pour ce qui est de l'enregistrement objectif des résultats. Après la dislocation du système bipolaire des partis en 2001 le principe de création des commissions devient nationale ce qui fait entrer les petits partis dans la composition de commissions se trouvant dans des régions où ces partis ne sont pas représentés. Tout cela diminue l'efficacité de l'administration électorale. Suite à l'élargissement du vote à l'étranger, un nouvel ordre spécifique est créé qui introduit des représentants de l'administration de l'État et des organisations d'expatriés dans les bureaux de vote. Cette nouveauté affaiblit le contrôle mutuel et permet une manipulation des résultats des élections supérieure à celle qui était possible en 2001.

⁴² §4 de la loi de modification de la LED (parue au JO n.32 de 2005).

⁴³ Loi de modification de la LED (parue au JO n.38 de 2005)

⁴⁴ §6 de la Loi de modification de la LED (parue au JO n.31 de 2009)

⁴⁵ §7 et §8.

Déroulement du vote

En 1991 on décide que le vote se fasse par un bulletin de couleur séparé pour chaque liste de parti. Ce bulletin est glissé dans une enveloppe opaque qu'on introduit ensuite dans l'urne.⁴⁶ A la clôture du scrutin dans chaque bureau de vote les bulletins non utilisés sont emballés et cachetés. Dans le procès-verbal du bureau de vote est inscrit le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne que l'on compare au nombre de votants selon la liste d'émargement. On procède ensuite à l'ouverture des enveloppes et au regroupement des bulletins valides et non valides. Sont considérés comme non valides les bulletins qui ne correspondent pas au spécimen établi; sur lesquels sont inscrits des noms supplémentaires, des mots ou des signes; qui sont déchirés ou rayés en entier; les cas où plus d'un bulletins de listes de partis différentes sont glissés dans la même enveloppe. Si deux ou plusieurs bulletins pour la même liste se trouvent dans une seule enveloppe, le vote est considéré comme valide mais on ne compte qu'un bulletin, les autres étant éliminés. La commission inscrit dans le procès-verbal le nombre des enveloppes vides trouvées, le nombre de bulletins valides pour chaque liste. Les procès-verbaux des bureaux de vote sont remplis en deux exemplaires. Le premier est envoyé à la CER et le deuxième avec le reste du matériel électoral au conseil municipal ou à la mairie.⁴⁷

Les CER, à leur tour, remplissent des procès-verbaux où ils inscrivent toute une série de données dont le nombre de suffrages exprimés pour chaque liste dans la circonscription en question. Ces procès-verbaux sont envoyés, ensemble avec ceux des CES, à la CEC. La CEC proclame le nombre de suffrages valides obtenus par chaque liste. Les partis ayant obtenu 4% ou plus des suffrages valides exprimés lors du vote participent à la répartition des mandats dans les circonscriptions plurinominales. Un nombre de sièges est alloué à chaque liste selon une répartition proportionnelle dont la méthode est établie par la CEC.

Le vote par bulletins séparés de couleur différente pour chaque liste a été maintenu après 1991. La LEDCMM régleme de manière plus détaillée le déroulement du vote du début à la fin, en précisant les fonctions des membres du bureau de vote et des électeurs au moment du vote.⁴⁸ Les couleurs possibles des bulletins sont énumérées: orange, bleu, vert et rouge. Une fois ces 4 couleurs attribuées par ordre d'inscription des listes, les bulletins des partis suivants sont blancs avec 1 à 3 bandes en couleur. Quelques modifications sont introduites. Les bulletins sur lesquels des mots, des noms ou des signes sont inscrits ne sont plus considérés comme non valides d'après la LEDCMM. Les CES établissent des procès-verbaux en 3 exemplaires identiques où elles inscrivent le résultat du dépouillement des votes. Deux de ces exemplaires sont expédiés à la CER qui en renvoie un à la CEC, le troisième accompagné des bulletins et du reste du matériel électoral est remis

⁴⁶ Art. 58 de la LEGAN.

⁴⁷ Art. 61 à 68 de la LEGAN.

⁴⁸ Art. 8 de la LEDCMM.

au conseil municipal respectif où il est conservé jusqu'aux élections suivantes. Les CER font le point sur les résultats de la circonscription respective et établissent leur procès-verbal qui est expédié à la CEC. Dans la version initiale de la loi, c'est aux CER qu'il incombait de déterminer le résultat électoral dans la circonscription respective selon la méthode de Hare alors que la CEC ne devait que répartir entre les listes centrales, d'après la méthode d'Hondt, les mandats non attribués.⁴⁹ Ce texte a pourtant été modifié 5 jours plus tard chargeant exclusivement la CEC de la répartition des mandats, ce qui représentait un premier pas vers la création d'une circonscription nationale dissimulée.⁵⁰

Le régime de vote établi par la LEGAN et élargi par la LEDCMM a été maintenu dans la LED adoptée en 2001, qui introduit plus de détails sur la réglementation procédurale du déroulement du vote. Une modification essentielle des modalités du vote survient en 2005 quand les bulletins de couleur sont remplacés par un seul bulletin blanc, bulletin intégral comportant toutes les listes dans une circonscription donnée. La description des procédures du vote devient encore plus détaillée.⁵¹ Le code électoral de 2011 reproduit les règles du vote telles qu'elles étaient fixées en 2009 tout en rajoutant de nouvelles régulations procédurales. Dans son ensemble le régime du vote se complique, le législateur visant à embrasser toute hypothèse probable, mais le désordre croissant dans le déroulement du vote à chaque élection suivante démontre que ces efforts sont contre-productifs.

Algorithme pour transformer les suffrages en mandats

La LEGAN prévoit l'élection des 400 députés à la Grande assemblée nationale selon un système mixte: 200 députés sont élus dans des circonscriptions uninominales à nombre d'électeurs égal, les 200 autres étant élus dans 28 circonscriptions plurinominales à listes de partis fixes.⁵² La répartition proportionnelle des mandats s'effectue par la CEC selon une méthode que celle-ci a adoptée et rendue publique au préalable. La seule norme introduite par la loi elle-même est le seuil de 4% des suffrages obtenus au niveau national par les partis et les coalitions. La première méthode proposée par la CEC est publiée en juin 1990. La source première des données du vote sont les procès-verbaux des CES, la commission ne faisant qu'additionner et répartir les suffrages valides obtenus par les listes de partis.

Lors de la première étape de la répartition on fait l'addition de tous les suffrages exprimés en faveur de tous les partis et coalitions inscrits aux élections pour obtenir une somme globale des partis.⁵³ La somme de toutes les sommes globales de partis

⁴⁹ Art. 86 de la LEDCMM.

⁵⁰ §7 de la Loi de modification de la LEDCMM (parue au JO n.70 de 1991)

⁵¹ §25 de la LEDCMM (parue au JO n.32 de 2005)

⁵² Art. 4 de la LEGAN.

⁵³ Art. 7 de Méthodologie du calcul des résultats du vote selon le système

constitue la somme globale des élections, à partir de laquelle est calculé le seuil de 4%. Les sommes globales de partis inférieures au seuil sont exclues de la répartition des mandats. Les 200 mandats sont répartis entre le reste des sommes de partis selon la méthode d'Hondt.⁵⁴ Cette première étape révèle l'existence d'une circonscription nationale dissimulée. Le nombre de mandats attribués aux partis et coalitions à cette étape est définitif. C'est seulement à l'étape suivante que l'on détermine les circonscriptions dans lesquelles les listes de partis gagnantes obtiennent des mandats, c'est-à-dire la composition personnelle de leur représentation.

Répartition des mandats

Méthode d'Hondt*

L'objectif de la méthode est de répartir un nombre donné de mandats entre des partis et coalitions proportionnellement aux suffrages qu'ils ont obtenus.

La même méthode est appliquée lors de la répartition des mandats attribués aux différents partis et coalitions par circonscription.

Tous les quotients sont comparés comme des nombres rationnels. L'application de la méthode est illustrée par un exemple à la fin de l'annexe n.2.

1. Pour chaque parti ou coalition les quotients des suffrages obtenus avec les diviseurs 1, 2, 3,... sont organisés dans un tableau où les rangées correspondent aux diviseurs et les colonnes aux partis et coalitions (voir tableaux 1 et 2). La division se fait jusqu'à ce qu'il y ait suffisamment de quotients pour couvrir le nombre de mandats alors que dans chaque colonne le nombre ne doit pas dépasser le nombre des candidats de la liste respective.

2. Les mandats sont répartis entre les partis et coalitions par ordre décroissant des quotients dans le tableau jusqu'à épuisement du nombre de mandats à répartir: le premier mandat est attribué au parti ou à la coalition qui a le premier quotient le plus élevé, le deuxième mandat – au parti ou à la coalition qui a le deuxième quotient le plus élevé, etc.

3. Si l'opération décrite au point 2 mène à l'obtention de plusieurs quotients égaux, le mandat est attribué au parti ou à la coalition dont le quotient occupe la rangée supérieure.

4. Si suite aux opérations décrites dans les points 1–3, plusieurs partis ou coalitions ayant obtenu un nombre de suffrage égal n'arrivent pas à avoir un nombre de mandats égal, l'attribution du reste des mandats se fait par tirage au sort effectué par la Commission électorale centrale.

**Annexe n.1, Méthodologie d'établissement du nombre de mandats dans les circonscriptions et des résultats du vote (parue au JO n.40 de 2001)*

électoral proportionnel (parue au JO n.46 de 1990)

⁵⁴ Art. 11 et 12.

Lors de la deuxième étape on applique à nouveau la méthode d'Hondt. La personnalisation des mandats ne peut se faire que dans les circonscriptions où les partis ou coalitions respectifs ont inscrit des listes. La troisième étape consiste à faire correspondre le nombre des mandats répartis par circonscription au nombre obtenu en fonction de leur taille selon la méthode du plus grand quotient. Le transfert se fait, sans dépasser le nombre de mandats établi lors de la première étape pour chaque parti, de la circonscription où elle est en surnombre vers une circonscription où il reste des mandats non attribués.⁵⁵ De cette manière on égalise le nombre des mandats établis et le nombre des mandats répartis. L'un des effets négatifs de cette troisième étape est ce qu'on appelle l'injustice locale. Elle se manifeste dans les cas où un parti obtient dans une circonscription donnée plus de suffrages qu'un autre mais se voit attribuer moins de mandats que cet autre parti. Tout en garantissant une représentation proportionnelle des partis et coalitions à l'échelle nationale, le système risque d'engendrer des disproportions dans la représentation par circonscription individuelle.

La procédure de répartition des mandats en Bulgarie va à l'encontre de la pratique traditionnelle d'application des formules proportionnelle de répartition des mandats. Dans les pays ayant opté pour le principe régional de représentation, les mandats se répartissent exclusivement à l'échelle de chaque région, la représentation globale des partis étant ainsi le produit des répartitions régionales. Ce système est préféré là où existent de petits partis régionaux pour leur donner la chance d'être représentés au parlement. De crainte que des fraudes électorales au niveau des régions n'influencent la répartition des mandats à travers 31 répartitions individuelles, motivant les partis à recourir à des manipulations du vote, la répartition dès la première étape est jugée préférable parce que plus résistante aux tentatives de fraude. Elle se fait en une seule fois et même si un parti arrive à produire des suffrages non exprimés, ces derniers ne pourraient mener qu'à l'obtention d'un seul mandat. Pour chaque mandat suivant il est nécessaire de produire autant de suffrages que le prix conventionnel d'un mandat. Ceci présuppose une fraude importante de procès-verbaux, ce qui est hors de portée des partis, vu que le processus électoral est assez transparent.

Dans les pays ayant opté pour le principe national de représentation, les mandats sont répartis au niveau national entre des listes nationales. Ce système, qui apparaît comme plus juste, a été discuté au sein de la 7^e Grande assemblée nationale mais la conjoncture du moment a empêché son adoption. Les raisons principales en étaient la crainte de voir les directions centrales des partis dicter la loi lors de la composition des listes et la volonté de préserver une influence relative des directions régionales des partis. Il en résulte ce mécanisme de répartition compliqué, à trois étapes successives.

⁵⁵ Art. 13.

Ajustement de la répartition des mandats**

1. Après l'application de l'art. 16 al.1 de la Méthodologie il est possible que la somme des mandats des différentes coalitions, partis et non-inscrits dans une circonscription donnée soit différente du nombre de mandats établi au préalable par la CEC. Pour éliminer l'éventuel écart on applique une méthode qui se sert des notions suivantes: quotient du dernier mandat attribué x/y et quotient du premier mandat non attribué $x/(y+1)$, où x est le nombre des suffrages valides pour un parti ou coalition dans la circonscription; y – le nombre de mandats qui lui sont attribués dans la circonscription.
2. Parmi les partis et coalitions on trouve celui/celle dont le quotient du premier mandat non attribué est supérieur et ceci dans toutes les circonscriptions où le nombre des mandats déjà attribué est inférieur au nombre de mandats préétabli. On indique la circonscription où se trouve le quotient en question.
3. Si suite à l'opération au point 2 ci-dessus plusieurs partis/coalitions ont des quotients égaux, on prend celui/celle qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages dans l'ensemble du pays; si ils sont plusieurs, on procède à un tirage au sort à la CEC.
4. Si suite aux opérations des points 2 et 3 on arrive à plusieurs circonscriptions où le parti ou la coalition a des quotients égaux, on prend la circonscription où il/elle a obtenu le plus grand nombre de suffrages; si elles sont plusieurs, on procède à un tirage au sort à la CEC
5. Pour le parti/coalition trouvé suite aux opérations des points 2–4 on indique la circonscription où le nombre de mandats déjà attribués est supérieur à celui préétabli par la CEC et où elle a le quotient inférieur du dernier mandat attribué. C'est de cette circonscription que l'on fera le transfert du mandat du même parti/coalition vers la circonscription trouvée suite aux opérations des points 2–4.
6. Si suite aux opérations des points 2 et 3 on arrive à plusieurs circonscriptions où le parti ou la coalition a des quotients minimum égaux du dernier mandat attribué, on prend la circonscription où il/elle a obtenu le plus grand nombre de suffrages; si elles sont plusieurs, on procède à un tirage au sort à la CEC.
7. Si le parti/coalition trouvé au point 5 n'a pas de mandats dans les circonscriptions dont la somme des mandats est supérieure à celle préétablie, ce parti/coalition est exclu(e) de la suite de l'ajustement de la répartition.
8. L'ajustement de la répartition des mandats est arrêté dès que la somme des mandats des partis/coalitions dans toutes les circonscriptions est égale à celle préétablie par la CEC. Si ce n'est pas le cas, on réapplique les points 2–4.

Remarque. Au point 8, il est possible d'arriver à une situation où dans les circonscriptions avec un nombre de mandats déjà attribué inférieur au nombre

de mandats préétabli par la CEC, tous les partis/coalitions du point 7 sont déjà exclus. Alors on applique la même méthode bien que ces partis n'aient pas obtenu de suffrages dans les circonscriptions en question.

***Annexe n.2 à la Méthodologie d'établissement du nombre de mandats dans les circonscriptions et des résultats du vote (parue au JO n.40 de 2001)*

Une complication supplémentaire de la procédure est survenue en 1991 avec l'introduction de la possibilité de proposer des candidats non-inscrits à la répartition des mandats dans le parlement à 240 sièges. Ceci impose le calcul de quotas électoraux par circonscription. Ces derniers sont obtenus par la division de la somme totale des suffrages exprimés en faveur des partis, des coalitions et des candidats non-inscrits dans une circonscription donnée par le nombre de mandats attribués à cette circonscription. Si un candidat a obtenu autant de suffrages que le quota électoral de sa circonscription, il est élu.

Les mandats non attribués à des candidats non-inscrits sont répartis par la CEC de manière proportionnelle entre les partis et coalitions ayant dépassé le seuil de 4% calculé en fonction de tous les suffrages valides du pays, y compris ceux en faveur des non-inscrits. La CEC établit le nombre de mandats pour chaque parti et les répartit par circonscription selon la méthode d'Hondt à trois étapes décrite ci-dessus.⁵⁶ Ces règles furent appliquées pour la répartition des mandats aux législatives de 1991, 1994 et 1997.

La nouvelle loi sur l'élection des députés à l'assemblée nationale de 2001 a été suivie par l'adoption d'une nouvelle méthodologie de répartition des mandats par la CEC. Cette méthodologie formalise la pratique des années précédentes qui consiste à utiliser le quota de Hare pour répartir les mandats entre les circonscriptions plurinominales et définit la notion d'une norme unie de représentation pour établir la taille de chaque circonscription plurinominaire. Elle est le «quotient de la division du nombre des habitants de la République de Bulgarie par le nombre de mandats à l'Assemblée nationale»⁵⁷. Le nombre des habitants de chaque circonscription est divisé par le montant de la norme unie de représentation pour obtenir le mandat fractionnaire commun. Lors de la première étape chaque circonscription obtient autant de mandats que le nombre qui correspond à la partie entière du mandat fractionnaire. Les mandats non attribués sont répartis entre les circonscriptions selon la méthode du plus fort reste.⁵⁸

⁵⁶ Instructions pour le calcul des résultats du vote pour les députés et les conseillers municipaux (parues au JO n.82 de 1991)

⁵⁷ Art. 2 de Méthodologie d'établissement du nombre des mandats dans les circonscriptions et des résultats du vote (parue au JO n.40 de 2001)

⁵⁸ Art. 5.

La répartition des mandats entre les partis, coalitions et candidats non-inscrits traverse trois étapes. Lors de la première étape on établit les quotas électoraux des circonscriptions et les mandats des non-inscrits qui réalisent ces quotas. La deuxième étape sert à répartir à l'échelle nationale le reste des mandats par listes de partis et à les personnaliser pour chaque circonscription. La troisième étape consiste à harmoniser le nombre des mandats répartis par liste avec le nombre de mandats établis pour les circonscriptions respectives.⁵⁹

La méthode de répartition des mandats change et se complique considérablement en 2009 lorsqu'un système électoral mixte est introduit aux législatives. La répartition de 209 mandats est de nouveau effectuée par le calcul d'une norme unie de représentation, mais la méthode utilisée cette fois-ci est la méthode de Hare-Niemeyer.⁶⁰ Un nombre minimal de mandats par circonscription est fixé: trois mandats.⁶¹

On crée 31 circonscriptions uninominales qui coïncident avec les circonscriptions plurinominales. Des candidats individuels y entrent en compétition selon le système majoritaire. Le candidat élu est celui qui recueille le plus grand nombre de suffrages valides au vote. En cas de résultat égal pour 2 ou plusieurs candidats, un scrutin de ballottage est organisé dans un délai de 7 jours. Si au second tour il n'y a toujours pas de candidat élu, le président fixe un nouveau scrutin dans la circonscription en question.

Les circonscriptions plurinominales n'admettent plus les candidats non-inscrits, ce qui exclut l'établissement des résultats au niveau de la circonscription. Tous les 209 mandats sont répartis par la CEC en trois temps. Lors de la première étape on établit la somme de toutes les voix valides exprimées dans le pays et à l'étranger; on calcule le seuil électoral de 4%. Les partis et coalitions qui n'atteignent pas le seuil requis sont éliminés de la répartition. On établit le montant d'un mandat en divisant par 209 la somme des suffrages obtenus par les partis et coalitions ayant atteint le seuil. Par la suite, le nombre de suffrages obtenus par chaque parti ou coalition est divisé par le montant du mandat. Les participants à la répartition obtiennent autant de mandats que la partie entière du quotient. Les mandats non attribués sont répartis par ordre décroissant selon le principe du plus fort reste.⁶²

Lors de la deuxième étape la CEC répartit les mandats établis pour chaque parti ou coalition sur les circonscriptions plurinominales. La commission calcule la somme des voix exprimées pour chaque parti ou coalition dans le pays. Ensuite le montant d'un mandat pour le parti en question est calculé. La somme des voix de

⁵⁹ Chap. 2.

⁶⁰ Art. 3–8 de la Méthodologie d'établissement des résultats du vote pour les députés (parue au JO n.34 de 2009)

⁶¹ Jusqu'alors le nombre minimal était 4, mais avec la formule mixte introduite en 2009, il devient 3.

⁶² Art. 16–18.

ce parti dans une circonscription plurinomiale donnée est divisé par son montant et le parti obtient autant de mandats dans cette circonscription que la partie entière du quotient. Les mandats non attribués pour le parti ou la coalition en question, nécessaires pour arriver au nombre établi lors de la première étape, sont répartis par ordre décroissant dans les circonscriptions selon la méthode du plus fort reste.⁶³ Lors de la troisième étape, on effectue un transfert des mandats par circonscription et entre les partis jusqu'à l'obtention de la répartition définitive.

Le code électoral de 2011 rétablit l'élection de tous les 240 députés à l'assemblée nationale selon le système proportionnel. La CEC établit le nombre des mandats pour chaque parti et coalition à l'échelle nationale selon la méthode de Hare-Niemeyer. Dans les circonscriptions on prévoit le vote préférentiel pour les listes de partis. Pour tenir compte des préférences exprimées un candidat doit avoir recueilli au moins 9% de voix préférentielles sur l'ensemble des voix exprimées en faveur de la liste donnée dans la circonscription en question.⁶⁴ L'élaboration d'une méthodologie de répartition des mandats est de nouveau déléguée à la CEC. Celle-ci la rendra publique en 2013 mais on peut déjà supposer que, vu la complication croissante des procédures électorales depuis dix ans et l'introduction du vote préférentiel, la future méthodologie aboutira à un algorithme encore plus compliqué que celui de 2009.

En guise de conclusion

La législation électorale en Bulgarie a subi de nombreuses modifications pour la période relativement courte de son existence. La plupart des amendements se sont faites à peine quelques mois avant les élections et c'est une pratique qui se perpétue, ce qui jette des doutes sur la motivation des majorités parlementaires qui les ont votés. On se demande pourtant si ces modifications fréquentes jouent vraiment en faveur des puissants du moment. Pour apporter une réponse à cette question nous ferons le calcul du résultat que les partis au pouvoir en 2009 aurait eu en mandats obtenus s'ils n'avaient pas adopté les modifications des règles électorales et si le vote s'était déroulé selon la législation en vigueur en 2005. Le tableau 1 ci-dessous présente les mandats proclamés par la CEC. On aperçoit vite que le système mixte n'a pas joué en faveur des partis de la coalition au pouvoir qui l'ont adopté. La suprématie du parti d'opposition GERB dans les circonscriptions uninominales est écrasante. Le seul parti de la coalition au pouvoir qui réussit à obtenir des sièges majoritaires est le MDL et ceci est dû à la représentation spécifique de ce parti.

⁶³ Art. 19–22.

⁶⁴ Art. 252 du Code électoral (paru au JO n.28 de 2011)

Tableau 1. Répartition officielle des mandats aux législatives de 2009

Nº	Parti / Coalition	Mandats proportionnels	Mandats majoritaires	Total des mandats
1	"Ordre, légalité et justice"	10		10
3	GERB	90	26	116
4	MDL "Mouvement des droits et libertés"	33	5	38
5	Parti ATAKA	21		21
6	COALITION POUR LA BULGARIE	40		40
19	"Coalition bleue"	15		15
	Total	209	31	240

Source: CEC www.cikbg.org

Si les élections avaient eu lieu d'après les règles qui servaient à établir les résultats du vote en 2005, avec une répartition proportionnelle de tous les mandats dans une circonscription nationale (et le barème avec des diviseurs d'Hondt), les résultats auraient été fort différents. Le tableau 2 montre l'effet de l'introduction du système mixte et de la méthode de Hare-Niemeyer pour la répartition des mandats dans les circonscriptions plurinominales. La comparaison prouve que la construction de ce système électoral sans précédent en Europe visait une combinaison de normes qui joue en faveur du plus grand parti. L'ironie du sort a fait que le Parti socialiste bulgare (PSB, faisant partie de la COALITION POUR LA BULGARIE) se considérait lui-même comme le plus grand parti au moment de la création des règles. Dans les faits, c'est le parti GERB qui en a bénéficié, y compris grâce aux 6 mandats enlevés au PSB. Bien que la majorité parlementaire du parti GERB se qualifie comme un gouvernement de la minorité, elle a une emprise sur une majorité des députés grâce à l'ajout d'un groupe de députés non-inscrits à cette majorité relative. Pourtant, si le parti GERB ne disposait que de 105 mandats au début de son mandat parlementaire, il n'aurait pas pu éviter l'entrée dans une coalition. On peut conclure que les modifications initiées par le PSB ont créé des conditions en faveur d'un gouvernement à parti unique de GERB.

Tableau 2. Répartition des mandats aux législatives de 2009 selon les règles de 2005

Nº	Parti / Coalition	Réel en 2009	Possible en 2009	Effet des modifications
1	"Ordre, légalité et justice"	10	10	0
3	GERB	116	105	+11
4	MDL "Mouvement des droits et libertés"	38	38	0
5	Parti ATAKA	21	24	-3
6	COALITION POUR LA BULARIE	40	46	-6
7	"Coalition bleue"	15	17	-2
	Total	240	240	0

La complication croissante des procédures électorales et surtout de l'algorithme selon lequel les suffrages exprimés se traduisent en mandats créent de plus en plus de facteurs qui rendent possible un biaisement des résultats du vote. Les élections de 2009 ont montré que la procédure complexe de calcul est très sensible aux petits écarts et qu'il suffit d'une quantité de quelques milliers de suffrages enlevée ou ajoutée au résultat d'un parti donné dans une circonscription donnée peut faire basculer l'ensemble de la répartition entre circonscriptions. Les élections de 2001, quant à elles, ont révélé les imperfections du côté procédural du nouveau code électoral. Les nombreuses procédures compliquées et la formalisation à outrance de règles ont provoqué de graves problèmes avec l'inscription aux élections des partis et coalitions ainsi qu'avec le déroulement du vote même. Dans de telles circonstances, les législatives de 2013 promettent d'être encore plus problématiques.

Références bibliographiques

- Loi sur l'élection d'une Grande assemblée nationale (parue au JO n.28 de 1990)
- Méthodologie du calcul des résultats du vote selon le système électoral proportionnel (parue au JO n.46 de 1990)
- Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale, de conseillers municipaux et de maires (parue au JO n.69 de 1991)
- Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale, de conseillers municipaux et de maires (parue au JO n.70/1991)
- Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale, de conseillers municipaux et de maires (parue au JO n.76/1991)
- Instructions sur le calcul des résultats du vote pour les députés et les conseillers municipaux (parues au JO n.82 de 1991)
- Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale, de conseillers municipaux et de maires (parue au JO n.98/1991)
- Instructions sur le calcul des résultats du vote pour les députés (parues au JO n.30/1997)
- Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale (parue au JO n.37/2001.)
- Méthodologie d'établissement du nombre de mandats dans les circonscriptions et des résultats du vote (parue au JO n.40 de 2001)
- Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale (parue au JO n.32/2005)
- Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale (parue au JO n.38/2005)
- Méthodologie d'établissement du nombre de mandats dans les circonscriptions et des résultats du vote (parue au JO n.38/2005)
- Loi de modification de la Loi sur l'élection de députés à l'assemblée nationale (parue au JO n.31/2009)
- Méthodologie d'établissement des résultats du vote pour les députés (parue au JO n.34 de 2009)

Des risques pour un déroulement honnête et libre des élections municipales de 2011

Antoaneta Tsoneva, Svetoslav Georgiev, Iva Lazarova

Introduction

Le présent rapport présente les résultats d'une étude sur les risques pour un déroulement honnête et libre des élections municipales en octobre 2011. L'étude est réalisée par une équipe rattachée à l'Institut de développement du milieu public à la demande de la fondation RiskMonitor dans le cadre du projet «Principes démocratiques et pratiques actuelles dans le déroulement des élections: La Déclaration de Bamako et le contexte bulgare».

Trois communes ont fait l'objet de cette étude: Sozopol, Kazanlâk et Petrich. Elles ont été choisies par l'équipe pour le risque élevé qu'elles présentent pour une éventuelle compromission du processus électoral lors des élections municipales d'octobre 2011.

Pourquoi faire une loupe sur ces trois communes? Petrich est une commune frontalière. L'opinion publique dit que le processus électoral y est exposé à une pression par l'argent de la contrebande et de la traite de personnes. Le Ministère de l'Intérieur considère cette commune comme «la Mecque de la drogue» en Bulgarie: on y produit de grosses quantités de marijuana qui alimentent le marché intérieur. Les élections pour conseillers municipaux tenues en octobre 2007 ont été cassées par la Cour administrative suprême de la République de Bulgarie pour preuves évidentes d'infractions au processus électoral dans toute une série de bureaux de vote, ce qui a provoqué la proclamation des résultats finals comme non valides.

Sozopol est une commune du littoral de la mer Noire, devenue l'arène du choc d'intérêts économiques puissants. Aux élections municipales de 2007 la commune est témoin d'une des luttes les plus acharnées pour le pouvoir local dans le pays avec la participation active de groupes de pression qui contrôlent le vote et «protègent» les élections.

Kazanlâk est la commune sur le territoire de laquelle se trouve la plus grande entreprise de production d'armes dans le pays. La direction de cette entreprise a réussi à promouvoir ses propres représentants politiques au sein du pouvoir communal par le biais de la coalition locale «Experts pour Kazanlâk». Les élections municipales tenues en 2007 ont été cassées par la cour pour infractions sérieuses au processus électoral.

Les trois communes se caractérisent par la présence de partis politiques et de coalitions à l'échelle communale⁶⁵, qui arrivent à orchestrer ad hoc le vote pour les conseillers municipaux aux dernières élections sans avoir connu auparavant une véritable vie politique à l'échelle de la commune, sans disposer d'une masse sérieuse de membres ou de sympathisants.

La répartition des mandats pour les conseillers municipaux dans ces trois communes diffère considérablement de la répartition des mandats dans les autres communes du pays par le fait que la représentation des «partis locaux et coalitions du business» y est supérieure à la moyenne du pays (voir l'Annexe n.1).

Dans toutes les trois communes la participation des électeurs au vote des municipales de 2007 a dépassé de beaucoup la participation moyenne pour le pays. Celle-ci était de 43.26 % au second tour des municipales au niveau national. Pour Sozopol elle était de 77.23 %, pour Kazanlâk de 63.39 % et pour Petrich de 52.76 %. La forte mobilisation des électeurs a été expliquée par les analystes surtout par l'achat de voix électorales par la presque totalité des formations et des candidats ayants participé aux élections.

Dans les trois communes les élections pour le maire sont remportées par des candidats qui se présentent comme des indépendants. Les candidatures de Velyo Iliev à Petrich et de Stefan Damyanov à Kazanlâk sont portées par des comités d'initiative, alors que Panayot Reyzi à Sozopol, tout en étant formellement soutenu par la coalition PHARE, mène une campagne électorale qui montre clairement que l'inscription de sa candidature au nom d'un parti n'est qu'une pure formalité.

L'évolution des processus liés aux phénomènes d'achat de voix et de compromission du processus électoral dans les trois communes a été l'objet d'études précédentes de la fondation RiskMonitor et de l'Institut de développement du milieu public. Les résultats de ces études sur Petrich, Sozopol et Kazanlâk, ainsi que sur les communes de Nesebâr et Sandanski, sont contenus dans les rapports de recherche «Maires à crédit – des prémisses de l'achat de voix aux élections municipales de 2007»⁶⁶ de la fondation RiskMonitor et «Les élections municipales achetées ou la mort de la démocratie locale»⁶⁷ de l'Institut de développement du milieu public.

⁶⁵ *Petrich* – PP “Social-démocratie” (4 mandats), PP “Ordre, légalité et justice” (4 mandats), “Union des communistes en Bulgarie” (2 mandats);

Sozopol – Coalition “PHARE” (SSD, BDS radicaux, Mouvement “Notre ville” – 5 mandats), Coalition “Un avenir pour la commune de Sozopol” (VMRO-BND, ZNS, Social-démocratie bulgare, NDSV, DSB – 3 mandats), Coalition “Le village” (Alliance libérale, Union “Une Bulgarie digne” – 2 mandats);

Kazanlâk – Union des forces patriotiques “Protection” (5 mandats), Coalition “Mouvement en avant” (LEADER, VMRO-BND, ZNS – 4 mandats), Coalition “Experts pour Kazanlâk” (OBD, BZS “Al. Stamboliyski” – 4 mandats), “FAGO” (3 mandats).

⁶⁶ http://iped-bg.org/doc/ATsoneva_ReportOnLocalElections_2008.pdf

⁶⁷ http://iped-bg.org/doc/doklad_iped_kupeni_izbori.pdf

L'existence de ces études préalables nous permet de mener une analyse secondaire et d'émettre des hypothèses fondées sur nos observations du cycle complet dans le pouvoir local entre les élections municipales de 2007 et les élections municipales de 2011.

L'équipe de recherche a effectué 23 entretiens en profondeur sur le terrain dans les communes de Petrich, Sozopol et Kazanlâk, dans la période allant du 10 u 16 avril 2011 d'après un questionnaire établi auparavant (voir l'Annexe n.2).

Les personnes interviewées ont été choisies selon les critères suivants: expérience du passé et actuelle dans l'exercice du pouvoir local et dans les organisations locales de partis politiques; participation à des campagnes électorales au niveau local; expérience avec et/ou dans les médias au niveau local et régional.

Les personnes interviewées sont des représentants du pouvoir local ayant occupé ou occupant actuellement des postes de responsabilité, des fonctionnaires dans les administrations municipales ou des fonctionnaires de l'État, des leaders d'équipes de direction des structures locales de partis, des responsable d'états-majors de campagnes électorales, des militants locaux de partis, des représentants des médias locaux ou régionaux.

Le choix des personnes interviewées garantit leur niveau de compétence dans la problématique traitée.

Les raisons pour l'achat de voix et la manipulation du vote

Les partis politiques traditionnels du début de la transition démocratique perdent progressivement leur influence politique et, par conséquent, leur capacité de représenter les électeurs.

La crise de leur représentativité politique s'aggravant dans les dernières années, les sujets politiques en Bulgarie éprouvent de plus en plus le besoin de se servir de techniques non politiques pour compenser une base électorale rétrécie ou nulle, pour pouvoir légitimer leurs aspirations d'influence sur la politique locale ou nationale. Une de ces «techniques» est l'achat de voix et la manipulation du vote des électeurs.

Un autre procédé consiste à céder (ou «vendre») sa propre inscription en tant que parti à des groupes de pression économiques locaux ou à des groupes d'électeurs pour leur permettre d'être candidats aux élections municipales.

Suite à la perte de leur influence, les partis politiques traditionnels libère un vide politique surtout au niveau local qui est progressivement occupé par les partis ou groupements d'affaires locaux.

Ces acteurs prennent une part de plus en plus active à la politique locale sans disposer de la préparation politique nécessaire, sans pouvoir s'appuyer sur des structures ou sur de l'expérience politique.

L'absence de base électorale propre au niveau local pousse les partis et les groupements d'affaires locaux à se servir de pratiques corruptrices anciennes, utilisées auparavant par les partis politiques traditionnels.

Une de ces pratiques est l'achat de voix et la manipulation du vote des électeurs. Les partis et groupements d'affaires locaux acquièrent facilement cette «technique» politique malhonnête. Elle correspond bien à leur propre conception de l'activité politique, étant proche de leur mentalité dans le domaine des affaires: pour les hommes d'affaires et oligarques locaux la politique est avant tout du commerce et les élections municipales sont une bourse de commerce à laquelle le marchandage se fait avec des voix électorales. L'influence politique s'achète avec de l'argent. Ce qu'on n'arrive pas à acheter avec peu d'argent, on arrivera à l'acheter avec beaucoup d'argent.

Les pratiques d'achat de voix et de manipulation du vote se manifestent avec le plus d'éclat au niveau local et ceci n'est pas aléatoire.

Le modèle de gestion locale devenu courant pour le pays produit, au sein du pouvoir local, un comportement caractérisé par le vol des ressources communales et la garantie d'avantages concurrentiels pour les détenteurs du pouvoir et leurs proches. C'est sous cet angle-là que les intéressés comprennent le sens (l'objectif) de la politique locale. Les techniques corruptrices ont le plus de visibilité au niveau local: les médias locaux, régionaux et nationaux fournissent de nombreux exemples de l'impunité dont jouissent les acteurs du vol des communes, de l'achat de voix et des manipulations du vote.

Les objectifs malhonnêtes que certains se posent par l'accès au pouvoir local – le vol des ressources communales, la recherche d'avantages devant les concurrents économiques – est en soi une excuse pour le recours à des moyens malhonnêtes – l'achat de voix et la manipulation du vote – servant à s'en emparer.

Voici donc les raisons pour lesquelles les partis politiques et groupements d'affaires locaux recourent dans des proportions de plus en plus grandes à ces procédés devenus désormais partie intégrante de leur stratégie «politique» performante.

Le marché des voix électorales, comme tout marché, présuppose la présence de la demande mais aussi de l'offre de la «marchandise». L'électeur bulgare est de plus en plus enclin à vendre son vote. Sa motivation est en train de changer. La direction de ce changement est du vote politique (idéologiquement motivé) réparti entre deux grands partis politiques (le parti bleu et le parti rouge) vers un vote qui vise à satisfaire des intérêts personnels, corporatifs (surtout économiques) en portant son choix sur des sujets politiques nouveaux et différents.

Le caractère économique du vote de l'électeur bulgare, fort caractéristique des élections municipales, est dû surtout au modèle socio-économique modifié dans le pays, amenant aussi un changement de la vision qu'a l'électeur de la signification de sa propre participation au vote. L'idée d'une représentation politique d'intérêts au

niveau local s'avère de plus en plus érodée: elle se déforme en soutien au déploiement de réseaux locaux de liens et de relations servant à répartir des ressources communales et à s'assurer des avantages concurrentiels. La prise de la commune par les réseaux locaux garantit un certain niveau de sécurité sociale et de solidarité de leurs membres: le parrainage et l'approche clientéliste sont conçus désormais par les électeurs comme des modèles de comportement plus prometteurs et plus performants que l'appui aux messages et aux plateformes idéologiques des partis traditionnels.

La situation ainsi décrite n'est pas unique dans l'évolution du modèle démocratique.

A la fin du 19^e et dans la première moitié du 20^e siècle les États-Unis ont connu le phénomène des «machines politiques» – des réseaux au niveau de la ville ou de l'État, construits le plus souvent autour d'un boss économique, à l'intérieur des partis existants, qui exercent un contrôle sur le vote des électeurs et sans l'appui desquels il est impossible de gagner des élections. La démocratie américaine a résolu le problème des «machines politiques» en libérant les électeurs américains de l'emprise des réseaux par l'investissement de fonds publics importants dans la réalisation de programmes fédéraux destinés aux groupes des personnes pauvres et marginalisées dans la société américaine. Le prix à payer pour affranchir le citoyen moyen du contrôle des «machines politiques» furent des dépenses considérables de l'État qui finirent par former le déficit budgétaire qui caractérise la réalité américaine jusqu'à présent.

A l'époque du socialisme et même jusqu'en 1997, l'électeur bulgare vivait dans des conditions où prédominait la propriété de l'État et des communes. Il menait son activité dans un système de relations sociales créé par l'État et les communes. Aujourd'hui ce système unique n'existe plus. Il a été remplacé par une multitude de réseaux privés fondés sur des principes économiques, de relations amicales ou autres. La participation de l'électeur à ces réseaux constitue parfois sa seule chance de réalisation personnelle au sein de la communauté.

Les réseaux entrent en concurrence entre eux et cette concurrence est particulièrement visible et acharnée au niveau local. Le pouvoir communal est de plus en plus ressenti comme le lieu où un réseau donné (un cercle amical ou économique, par exemple) peut s'emparer de positions et garantir à ces membres l'accès à des ressources et à des avantages devant les autres acteurs au niveau local.

Ces réseaux de caractère non politique se servent de l'achat de voix et de la manipulation du vote comme d'un instrument pour s'emparer de positions dans le pouvoir local. Les réseaux (à travers leurs parrains) peuvent revendre à des tiers ou mettre en gage des voix contre une rémunération. Ceci est possible parce que les réseaux exercent de près un contrôle immédiat sur le vote de certains groupes d'électeurs dans les communes. La distribution d'influence politique est accompagnée du transfert d'argent pour un achat direct des voix afin de contrôler le vote

des électeurs. Il devient alors indispensable d'assurer une «veille» sur le processus électoral en vue du recueil et de la garantie du nombre de voix nécessaire pour la prise du pouvoir local. Pour l'assurer, on recourt aux services de structures munies d'armes et de certains milieux du crime organisé: le marché noir des voix électorales ou la spéculation sur le vote sont un terrain d'action traditionnel du crime organisé. Les réseaux du trafic de drogue, de l'extorsion, du racket, des jeux du hasard, de la prostitution sont fortement impliqués dans le processus de distribution de l'argent servant à l'achat de voix et à la veille armée sur le vote et, par conséquent, à l'exercice d'une influence politique. Les ressources financières qui sont investies dans l'achat de voix sont, elles aussi, le produit d'actes criminels (contrebande, trafic, fraude fiscale, etc.), de pots-de-vin, de revenus issus d'appels d'offres. Cet «argent sale» est utilisé par des représentants du crime organisé pour corrompre les hommes politiques locaux contre la garantie du nombre suffisant de voix électorales, si ce n'est des criminels qui entrent directement dans la composition des organes de gouvernement local. C'était le cas avec des représentants du conseil municipal de Varna. Deux des conseillers municipaux, Veselin et Hristo Danov, père et fils, ont conclu un accord avec le parquet à cause de leur participation à un groupement du crime organisé, à des actions d'incitation à la prostitution, de trafic de drogue et de blanchiment d'argent. Un conseiller du parti MDL, Ivan Slavkov, a été accusé en même temps qu'eux. Veselin Dankov est élu au conseil municipal d'abord comme candidat du Parti agraire populaire «Nikola Petkov», en 2003 il est candidat au nom de la coalition «Justice pour Varna», candidat à l'assemblée nationale de l'«Union des patriotes bulgares», entretemps en 2005 de la coalition «Vive la Bulgarie» qui regroupe le Parti bulgare de la justice et l'Union des partis et mouvements démocratiques ERA-3. Ces exemples révèlent l'utilisation qui est faite des inscriptions à des partis politiques par les représentants du crime organisé.

De par ces caractéristiques la situation dans certaines communes bulgares rappelle le modèle établi en Italie du Sud qui fut révélé lors des enquêtes menées dans le cadre de l'opération *Mani pulite*. Ce modèle, décrit par Donatella della Porta et Alberto Vannucci⁶⁸ est caractérisé par les éléments suivants: les hommes politiques locaux doivent leurs postes à des «blocs de voix» contrôlés par des groupes criminels ayant exercé une pression sur les électeurs.

Selon la déclaration de l'ancien mafieux Antonio Calderone: „Ils (les groupes criminels) possèdent un pouvoir énorme, menaçant. Tenant compte du fait que chaque «uomo d'onore» peut compter sur 40 ou 50 personnes, qui suivent ces instructions à la lettre, on comprend le rôle que peut jouer l'appui de la mafia dans les élections.”

De leur part, les politiciens corrompus se servent du pouvoir pour renforcer l'influence et la réputation du groupe criminel dont ils ont bénéficié de l'appui.

⁶⁸ The “Perverse effects” of Political corruption, Donatella della Porta and Alberto Vannucci, Political Studies, 1997

Qui plus est, en leur assurant l'impunité et le contrôle territorial (souvent par manipulation des appels d'offre publics), les politiciens corrompus renforcent le pouvoir du crime organisé. Pour récompenser l'appui obtenu au moment des élections, les hommes politiques locaux défendent les intérêts économiques d'acteurs plus ou moins importants.

L'infiltration par la mafia du pouvoir local en Italie du Sud amena l'adoption d'une loi qui prévoyait la dissolution de 72 conseils municipaux entre mars 1990 et septembre 1993. La raison en était que les conseillers ou les maires dans ces communes étaient des représentants de la mafia. Le terme de «criminocratie» a été alors forgé pour désigner le pouvoir du crime organisé.

Prémises pour la corruption des élections municipales

Le caractère honnête et libre du processus électoral est en général un des attributs de la démocratie libérale moderne⁶⁹.

Voilà pourquoi l'UE était étonnée de constater que les élections municipales tenues en automne 2007 en Bulgarie – pays membre de l'UE depuis le début de 2007 – étaient accompagnées de signaux d'infractions comme l'achat de voix et la manipulation du vote. Ces aberrations du processus électoral bulgare sont mentionnées dans de nombreux rapports internationaux⁷⁰.

L'achat de voix (la manipulation du vote) en Bulgarie a non seulement des conséquences graves à l'intérieur du pays mais aussi une dimension importante de politique internationale. La communauté démocratique internationale fait preuve de compréhension en ce qui concerne la pauvreté et le sous-développement économique de notre pays, la faiblesse de nos institutions et le manque d'expérience et de technologies pour régler les conflits sociaux, tous des problèmes propres à l'évolution d'une démocratie encore jeune. Cependant la Bulgarie risque d'être déclassée du rang de pays démocratique libéral moderne et de pays-membre de

⁶⁹ Selon Robert Dahl les attributs des institutions politiques de la démocratie moderne sont: fonctionnaires élus, liberté de la parole, accès à des sources d'information alternatives, liberté d'association, droits civils pour tous. D'après Dahl les gouvernements démocratiques modernes sont représentatifs, e qui présuppose «des élections libres, honnêtes et fréquemment organisées. Les fonctionnaires sont élus suite à des élections fréquentes et libres, où la contrainte est rare.» – “On Democracy”, Robert Dahl, éd. Obsidian, 1999.

⁷⁰ US State Department – Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor – 2007, 2008, 2009 et 2010 “Country Reports on Human Rights Practices”; OSCE report “INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION MISSION, Parliamentary Elections, 5 July 2009”; Council of Europe Parliamentary Assembly – “Observation of the parliamentary elections in Bulgaria (5 July 2009)”; “Interim Report From The Commission To The European Parliament And The Council On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism” – Brussels, 12.02.2009; “European Commission report on Bulgaria’s progress in justice and home affairs” – July 2008 – Brussels, 23.7.2008; “Nations in Transit 2009” – Freedom House’s report – Country Report.

l'UE si elle n'arrive pas à convaincre la communauté internationale de sa capacité à assurer un processus électoral honnête.

La compromission sans précédent du vote aux élections municipales d'octobre 2007 est le résultat de l'intérêt accru pour la prise du pouvoir local, dû à la convergence de plusieurs facteurs.

Facteurs externes:

- Des ressources non distribuées au niveau local
- Une forte pression d'investissement sur les pouvoirs locaux
- Un niveau qualitativement nouveau du degré d'information des intéressés sur les mécanismes de la corruption communale
- Une baisse de la réputation des élites locales des partis

Facteur interne:

- Problèmes chroniques du fonctionnement du pouvoir local

Ces derniers facteurs continuent à être présents, à des degrés différents, après 2007 mais d'autres facteurs s'y rajoutent aussi.

Dans les communes, à la différence de l'État, il existe en 2007 encore une quantité importante de propriété qui n'est pas passée aux mains des particuliers. Jusqu'alors la priorité était donnée à la privatisation des actifs d'État. La privatisation communale a pris du retard surtout à cause de l'absence de titres de propriété.

L'analyse de la législation montre que la séparation de la propriété municipale du reste de la propriété «nationale d'État», propre du socialisme, est un long processus entamé en 1996. La propriété unie et indivisible de l'État socialiste se divisait en propriété d'État et propriété municipale, elle aussi sous le contrôle immédiat de l'État représenté surtout par les préfets de régions. Les titres de propriété pour les biens immobiliers des communes ne peuvent être établis par l'administration municipale que suite à une procédure assez lourde auprès du préfet de région qui permet d'obtenir un ordre de désenregistrement des anciens biens de l'État, étape obligatoire avant l'établissement de titres de propriété communale. É l'issue de l'application de ces procédures dans les communes en 2007, il s'est avéré qu'elles disposent d'actifs importants dont la répartition reste à faire. L'intérêt pour cette ressource est à l'origine de l'assaut d'hommes d'affaires et de structures du crime organisé vers des postes politiques au sein du pouvoir local. Il en résulte la formation de ce qui a été appelé des «coalitions de répartition» dans le cadre des conseils municipaux⁷¹, leur assurant un accès privilégié à la ressource publique.

⁷¹ Le macroéconomiste américain Manser Olson définit la coalition de répartition comme un groupe de personnes dont l'objectif est d'assurer des privilèges et des avantages à ses membres lors de la répartition des actifs et des revenus publics matériels en se servant de l'accès au pouvoir politique dans des conditions de crise anormale de la société.

Le 1^{er} janvier 2007 la Bulgarie devient membre de l'Union européenne, ce qui accroît énormément l'activité d'investissement au niveau local. Le prix des terrains surtout dans les communes qui sont des centres de vacances se multiplie plusieurs fois. Des opérations spéculatives avec des biens immobiliers se déclenchent.⁷² Pour satisfaire les intérêts des investisseurs il s'avère nécessaire de modifier les anciens plans des villes et d'en élaborer des nouveaux. De grands besoins d'élaboration de projets urbanistiques et d'investissements se créent. Des processus de changement de destination pour les terrains agricoles ainsi que d'élaboration et d'approbation de plans d'investissements démarrent.

Toutes ces activités avec en plus l'obtention de permis de construire, le contrôle sur la légalité des actions dans le bâtiment, la redirection de ressources publiques vers l'édification d'infrastructures et l'offre de services publics sont le monopole des organes de gouvernement local et de l'administration municipale: le conseil municipal, le maire, l'administration – architecte de la commune, contrôle sur les investissements, employés des directions «Propriété municipale» et «Aménagement du territoire et des localités», etc.

Les parties intéressées commencent à prendre nettement conscience de la forte dépendance qui existe entre le succès des initiatives d'affaires et le comportement et les décisions du pouvoir local. Cette dépendance est une autre raison qui pousse le milieu des affaires et le crime organisé à exercer une pression sur les représentants politiques et les administrateurs municipaux en vue d'assurer des avantages concurrentiels dont les particuliers pourraient tirer profit.

La pression croissante sur le pouvoir local est accompagnée d'une campagne médiatique puissante en parallèle visant à dénoncer la corruption au sein de la municipalité. Le niveau des informations détenues par les intéressés sur les mécanismes existants et les pratiques légitimes est qualitativement plus élevé, ce qui leur permet de s'assurer l'acquisition de propriété communale d'une manière aisée, peu coûteuse et qui garantit l'impunité.

Jusqu'en 2003 le problème de la corruption municipale n'était pas une question médiatisée ni un sujet de préoccupation sérieuse de la part de ceux qui luttent contre la corruption.

La situation change radicalement dans la période 2003–2007. Elle se caractérise par l'apparition d'une quantité importante de publications dans les médias audiovisuels et la presse qui mènent des enquêtes et proposent des analyses du vol de propriété communale que des particuliers sont en train de commettre. Un rôle central pour élever le degré des informations connues est joué par les enquêtes journalistiques sur les scandales autour de «Biens immobiliers de Sofia» et «Sofia City Company» à Sofia ainsi que sur la perte de contrôle de la part de la commune de la capitale sur la banque «Banque municipale».

⁷² Ce n'est pas un hasard si certains chercheurs appellent les investissements en biens immobiliers «le pétrole bulgare», vu les possibilités de gains énormes par des spéculations sur le marché immobilier.

Suivant le principe «D'abord à Sofia, ensuite dans les autres villes», le problème de la corruption communale se transforme d'un problème spécifique de la capitale en problème national, particulièrement vif dans les communes détenant un potentiel de développement économique.

Afin de remplir leur fonction publique, les médias jettent une lumière sur les techniques et les modèles de vol des communes: un vol qui se fait dans le cadre de la légalité et, par conséquent, qui reste impuni.

L'opinion publique, d'abord celle de la capitale, ensuite celle de l'ensemble du pays, se rend compte de l'impuissance des institutions de l'État et des organes de justice pour limiter le processus d'appropriation des biens communaux, qui se fait dans des proportions inquiétantes, et pour sanctionner les employés impliqués dans des schémas de vol des communes, même quand les données sur les infractions commises sont bien connues du public.

Les mécanismes de prise de décisions par le conseil municipal ne permettent pas de demander des comptes aux conseillers, sur le plan administratif et judiciaire, pour les décisions qu'ils ont votées. L'influence acquise commence à faire l'objet de marchandages lors de la création de nouvelles majorités, indispensables pour certaines prises de décisions. Un exemple allant dans ce sens est fourni par le conseil municipal de la ville de Roussé où, dans le cadre du mandat en cours, trois conseillers ont été condamnés pour avoir demandé à un entrepreneur du bâtiment un pot-de-vin de 15 000 leva contre la garantie du vote d'une décision du conseil municipal.

Cette nouvelle qualité des informations connues sur la corruption municipale s'accompagne d'un processus de plus en plus poussé de baisse de la réputation des élites de partis traditionnels, supplantés progressivement par de nouveaux acteurs qui se servent des étiquettes des partis et des techniques politiques dans le seul but de participer aux élections et de s'assurer une influence dans le gouvernement local. Le cas des trois conseillers racketteurs de Roussé est exemplaire. Victor Epstein est un entrepreneur de taille. Il est entré au conseil municipal en tant que candidat non-inscrit. Par la suite il se retrouve à la tête d'un groupe de conseillers municipaux qui prennent le nom de «Développement» et se fit élire président de la commission du budget et des finances. Todor Todorov, qui pour son mandat précédent avait été représentant de l'association de citoyens «Professionnels pour la prospérité de Roussé», a été cette fois-ci candidat du parti «Ataka». Il quitte le parti pour se joindre à un groupe fraîchement formé au sein du conseil municipal, portant le nom de «Renaissance». Le troisième conseiller racketteur est Nikolay Stanchev, candidat du Parti agraire populaire «Nikola Petkov».

Jusqu'en 1999 les principales forces politiques représentées à l'Assemblée nationale de Bulgarie avaient une présence solide dans les organes de gouvernement local. Après les élections municipales de 2003 et surtout après celles de 2007 les (anciennes) forces politiques traditionnelles libèrent un espace politique au niveau

local. Ce créneau est occupé progressivement par les représentants de forces extraparlimentaires, partis locaux, coalitions d'affaires et candidats non-inscrits appuyés par des comités d'initiative. Un écart se creuse entre la carte politique des élections municipales et la configuration politique créée par les législatives et les présidentielles.

La conviction que les élections municipales diffèrent radicalement des autres types d'élections prend de l'ampleur. Pour les candidats aux élections municipales l'opinion publique apprécie plus leurs qualités d'experts que leur appartenance de parti, elle préfère le professionnalisme aux idéologies. On considère les élections municipales comme une sorte de scrutin majoritaire qui sert à élire des personnalités, capables de résoudre les problèmes locaux, ce qui fait que les appartenances politiques et l'idéologie des partis n'y comptent plus.

La vraie motivation

L'enquête de terrain menée auprès de représentants politiques locaux, de représentants des milieux d'affaires et des médias fait apparaître une motivation fort différente de celle qui est proclamée en public par les partis locaux et les coalitions d'affaires. Elle révèle aussi des stratégies bien structurées pour la prise du pouvoir local. Dans les communes étudiées les personnes interviewées déclarent qu'il s'agit plutôt d'intérêts économiques privés ou de groupes qui cherchent à être représentés dans les organes du pouvoir local et se servent des élections pour se positionner les uns par rapport aux autres. Leur objectif serait de s'assurer des avantages concurrentiels à travers l'exercice d'un contrôle sur la gestion de la ressource publique. C'est une stratégie du monde des affaires qui est appliquée: on crée un groupement d'intérêts plus ou moins proches mais, en tout cas, qui ne s'excluent pas mutuellement, sous forme de parti ou de coalition locale pré-électorale. Cette formation vise à s'emparer d'une part du marché des voix électorales pour s'assurer une part de représentation dans le pouvoir local. Une fois la compétition électorale pour les conseillers municipaux finie, et dans la période entre les deux tours des élections pour le maire de la commune, les acteurs hommes d'affaires concluent un accord sur le gouvernement, en prenant appui sur les positions qu'ils ont réussi à obtenir. Ils négocient la formation d'une coalition pour le futur gouvernement de la commune ayant pour but de devenir partie intégrante de la majorité municipale autour du prochain maire de la commune. Sur la base des accords négociés en vue de la répartition du pouvoir local, ils décident de l'appui à fournir au second tour des élections pour le maire.

Les messages politiques des campagnes municipales

La vraie motivation pour participer au pouvoir local est dissimulée soigneusement par les représentants des coalitions locales et des partis d'affaires à travers les messages politiques qu'ils utilisent pendant la campagne électorale. En voici une synthèse:

Il est grand temps de remplacer les partis par les experts et les idéologies par le professionnalisme.

Cette thèse est formulée d'une excellente manière par Denislav Serbezov-Djingiza, leader du parti «Fédération société civile active» (FSCO) à Kazanlâk dans une interview pour la revue Tema: "Pensez-vous que certains à Kazanlâk voteront pour des idées?"

- Il en reste des gens comme ça malheureusement. Les idées n'ont pas de place aux municipales. Seul l'intérêt civil doit prédominer. Parce qu'il y est question de nous-mêmes. Aux législatives, oui, je comprends qu'il y ait là plus de place pour les idées. Mais pour le gouvernement local il faut mettre l'accent sur le professionnalisme et c'est tout!⁷³

La commune est en train d'être volée! Nous sommes la coalition "Anti-corruption"

Ce leitmotiv a été largement utilisé par les représentants des coalitions locales et des partis d'affaires à Kazanlâk, Sozopol et Petrich. Une meilleure illustration de ce message politique est contenue dans un document provenant de la campagne électorale de la commune de Nesebâr où les milieux d'affaires ont une forte influence sur le processus électoral:

«La seule façon d'arrêter la corruption et le vol des ressources est de rendre réelle la participation des citoyens au gouvernement de la ville. Nous ne pouvons pas perpétuer la pratique selon laquelle les élections servent de crédit de confiance aux hommes politiques qui pendant quatre ans continuent leurs marchandages dans les coulisses à notre détriment». (extrait du Projet de gouvernement du parti «ACTES» – «Pour Nesebâr», 2007–2011)

Défendons les intérêts locaux face aux atteintes de l'extérieur sur les ressources de la communauté

C'est un autre message utilisé fréquemment dans la campagne électorale des trois communes étudiées. Nous l'illustrons de nouveau par une réplique prononcée pendant le déroulement de la campagne à Nesebâr:

«Des intérêts externes se reflètent dans le gouvernement jouant en défaveur de tous ceux qui gagnent leur pain à la sueur de leur front», déclare Atanas Terziev, candidat au poste de maire de Nesebâr, devant l'agence Focus. Au programme du parti local qui est le porteur de sa candidature nous lisons: "Il est temps que les moyens fournis par nous tous soient gérés en faveur de la commune et non en faveur d'intérêts externes à notre ville».

Nous avons les solutions aux problèmes locaux du moment

Les représentants des partis locaux et des coalitions d'affaires donnent le plus souvent comme raison qui les a poussés à participer aux élections municipales la recherche de solutions aux problèmes locaux les plus actuels. A Sozopol, par exemple, on énumère dans cette liste de problèmes «la construction excessive des

⁷³ www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=405&aid=9684

espaces, les rues défoncées, les embouteillages sur les routes et d'autres imperfections qui repoussent les touristes de qualité. L'intérieur de la commune (les villages éloignés de la côte) est à des années-lumière derrière le centre de la commune. Il ne bénéficie d'aucun investissement: ni dans l'infrastructure, ni dans la vie sociale des gens. Ce déséquilibre entre centre et périphérie laisse une marque très négative sur l'ensemble de la commune et terrorise sa population.» La coalition "Le village" a construit sa campagne électorale à Sozopol en s'appuyant sur ces motifs.

Problème structurel dans la construction du pouvoir local

La désidéologisation de la représentation politique locale est de nouveau le mieux illustrée par la capitale avec «le modèle Sofiyanski» et la lutte contre lui. Il s'est avéré qu'au sein du conseil municipal de la capitale du temps du maire Sofiyanski l'appartenance de parti des différents groupes de conseillers municipaux n'avait pas d'importance en ce qui concerne la politique municipale qui était mise en place. Les représentants de tous les bords politiques, sans différence d'idéologie ou d'appartenance à un parti, étaient incorporés au gouvernement de la commune, au moyen de leur participation aux conseils d'administration municipaux et à la direction des entreprises municipales, de leur implication dans le vote des décisions concernant les échanges de propriété communale et d'importation de biens immobiliers municipaux dans des sociétés commerciales mixtes. La définition la plus concise et peut-être la plus précise du modèle Sofiyanski est la suivante: «Tous au repas sur le compte des habitants de Sofia».

«Le modèle Sofiyanski» ayant fait l'objet de nombreux rapports de la part des ONG et de nombreuses publications dans les médias est un exemple de modèle de gouvernement dans la gestion locale en Bulgarie, où les représentants politiques du pouvoir local, indépendamment de leur appartenance de parti et de leur idéologie, forment une coalition de gestion au niveau local visant à leur propre bénéfice économique résultant de l'épuisement de la ressource publique.

À la base du modèle se trouve un défaut systémique de la construction du pouvoir local en Bulgarie. D'une part, le maire de la commune est élu au suffrage direct par la population de la commune pour la gouverner. D'autre part, le conseil municipal, élu par des listes proportionnelles, est l'organe de gestion locale des décisions duquel dépend le gouvernement de la commune.

La situation est la suivante: nous sommes en présence d'un conseil municipal qui a le pouvoir mais ne dispose pas de ressources ni des conditions nécessaires pour formuler les politiques de la commune et pour contrôler l'administration municipale; en même temps, le maire de la commune dispose de toute l'administration municipale, des ressources financières et matérielles, de l'information et de l'expertise nécessaires pour la gestion de la commune sauf du pouvoir de prendre lui-même des décisions.

C'est une situation classique de dépendance réciproque fondée sur la faiblesse institutionnelle de deux organes: le maire et le conseil municipal. Ce défaut struc-

turel dans l'organisation du pouvoir local impose le maintien d'équilibres entre les deux organes pour qu'ils puissent fonctionner. Ces équilibres dans la gestion de la commune sont atteints par la construction de majorités soutenant le maire au sein du conseil municipal. Ces majorités peuvent être «fluctuantes» si la composition des conseillers municipaux soutenant le maire est variable; «flexibles» si elles dépendent de la conjoncture du moment au conseil municipal; «économiques» si elles garantissent des intérêts d'affaires et maintiennent des équilibres économiques; «thématiques» si elles se forment sur des problèmes concrets.

Un rôle essentiel dans la formation de ces majorités est joué par ceux que l'on appelle les «courtiers politiques» dans le gouvernement local. D'habitude le courtier est un conseiller municipal influent qui représente le maillon reliant le maire de la commune et les conseillers municipaux: il est le médiateur qui négocie la transaction visant à obtenir l'appui politique des conseillers municipaux pour un projet de décision du maire de la commune. Des situations plus complexes sont aussi possibles si le courtier doit servir d'intermédiaire entre un acteur économique important sur le territoire de la commune voulant faire passer une décision au niveau municipal, le maire de la commune et les conseillers municipaux. Pour les services rendus, comme tout courtier, il touche une commission en cas de transaction réussie.

Le prix à payer pour la formation et le maintien de ce type de majorités est la mise en place de pratiques corruptrices liées à la gestion de la propriété et des actifs de la commune, à l'orientation des appels d'offre et des contrats de concession vers des réseaux clientélistes des majorités économiques gouvernantes, ce qui amène une mauvaise qualité des services et l'aggravation de l'état de l'infrastructure publique.

L'analyse de la législation et les enquêtes sur le fonctionnement du pouvoir local en Bulgarie montrent que le «modèle Sofiyanski» n'est pas un cas isolé. Ce type de modèle est valide, dans des proportions variables, pour chaque commune bulgare, vu qu'il résulte d'un défaut structurel dans l'organisation du pouvoir local sur l'ensemble du pays.

Caractère durable des prémisses pour la compromission du vote municipal

Les prémisses pour la compromission du vote municipal décrites ci-dessus restent toujours valables trois ans et demi après les élections municipales de 2007. A l'issue des enquêtes sur le terrain menées dans les communes de Petrich, Sozopol et Kazanlâk, on peut identifier les spécificités suivantes découlant surtout des changements de la situation économique du pays. Les activités d'investissement dans les communes ont diminué fortement par suite de la crise économique qui s'y est installée. Une grande partie des actifs communaux sont déjà vendus: il reste de moins en moins de terrains municipaux permettant la construction ou la spéculation.

Il serait logique de supposer, par conséquent, une moindre pression de la part des groupements d'affaires locaux sur les représentants politiques du pouvoir local.

Ce n'est pourtant pas le cas. Les aspirations vers des positions dans le pouvoir local n'ont pas diminué. Bien qu'amointries, les ressources des communes sont désormais ressenties comme une dernière bouée de sauvetage permettant de surmonter les difficultés économiques. Le vote acheté et le vote contrôlé restent la seule possibilité pour ces sujets pratiquement non politiques de s'assurer un accès au gouvernement.

Dans les conditions de crise économique le milieu d'affaires local comprend encore mieux combien les décisions de la commune sont importantes pour son développement. C'est ainsi que l'augmentation excessive de la taxe de voirie dans certaines communes est en mesure de restreindre encore plus l'activité économique locale. Les sujets économiques dans les communes en sont bien conscients. Par conséquent, la crise économique renforce le sentiment de dépendance du milieu d'affaires local par rapport aux décisions du pouvoir local. Il en résulte que la pression sur le pouvoir local exercé par les milieux d'affaires locaux augmente au lieu de diminuer.

Au cours du mandat précédent la redistribution agressive des biens communaux a provoqué une série d'affrontements entre les différents groupes de conseillers municipaux ainsi qu'entre les conseillers municipaux dans leur ensemble et les maires de communes. De nombreux représentants politiques dans le pouvoir local ont accumulé des moyens et ont conquis des positions économiques grâce à leur participation aux organes de gestion locale. Les positions ainsi conquises, même si elles peuvent difficilement être élargies pour des raisons objectives, devront être défendues contre des assauts de l'extérieur, en attendant un temps meilleur.

Durant ce dernier mandat les médias ont fourni de nouveaux exemples convainquants de vol facile et impuni de ressources municipales. Les sujets économiques au niveau local sont encore plus «instruits» en ce qui concerne les modèles et schémas corrupteurs. Il existe des attentes tout à fait justifiées quant à l'élargissement du cercle de personnes aspirant à la réalisation de leurs propres avantages concurrentiels par la prise de positions dans le futur pouvoir local. Une prémisse importante est l'absence de changement dans le modèle de fonctionnement du pouvoir local en Bulgarie. Comme il a été démontré ci-dessus, il s'agit d'un modèle qui s'appuie sur la faiblesse et la dépendance réciproque du maire et du conseil municipal qui crée le besoin de formation de majorités en appui du maire, à caractère corrupteur, au sein des conseils municipaux, nécessaires pour la gestion des communes.

Le rôle des courtiers politiques reste toujours d'actualité. On peut supposer que le besoin de médiation entre les parties intéressées lors de la formulation et de la prise de décisions municipales augmentera au fur et à mesure que les ressources municipales diminueront et que le nombre des intéressés aspirant à un accès privilégié augmentera.

Dans les conditions de la crise économique et du maintien du modèle corrupteur de fonctionnement du pouvoir local en Bulgarie, la survie économique et la garantie

des positions économiques déjà conquises par des groupements d'affaires et des groupes criminels devient la prémisse principale pour leur futur assaut au pouvoir local qui sera réalisé au moyen de l'achat de voix et du contrôle du vote des électeurs.

Il existe des attentes justifiées que, dans une telle situation, l'achat de voix aux prochaines élections municipales augmentera au lieu de diminuer. Le taux de chômage parmi la population a augmenté, ce qui fait que plus en plus d'électeurs seront prêts à vendre leur voix aux prochaines élections municipales. Les actes d'achat de voix et de manipulation du vote aux municipales de 2007 sont restés impunis par le système judiciaire. Les acheteurs de voix sont intouchables. Un sentiment général d'impunité règne, ce qui ne fait qu'augmenter la dégradation des représentants politiques dans le pouvoir local et des électeurs ordinaires, créant ainsi un milieu propice à l'accroissement de l'achat de voix et de la manipulation du vote.

Petrich, Sozopol et Kazanlâk: réalités électorales et postélectorales. Reconstruction de trois cas

Les enquêtes sur le terrain ont démontré que les représentants des coalitions et des groupements d'affaires locaux sont conscients des prémisses énumérées ci-dessus et des imperfections du modèle existant de gouvernement local en Bulgarie. Ils sont très habiles à construire leurs stratégies de prise du pouvoir local par rapport aux règles du jeu existantes. Qui plus est, ils adaptent leur comportement en fonction du modèle établi de gouvernement au niveau local en Bulgarie, selon les étapes du processus de prise de la commune: préparation préalable pour se présenter aux élections, création et inscription des partis et coalitions pré-électorales; déroulement des élections, formation des nouveaux organes de pouvoir locaux et de leur mode de fonctionnement.

Le cas de Petrich

Aux élections municipales régulières de 2007, 14 candidats se sont présentés pour le poste de maire de la commune de Petrich, alors que dans les élections pour les conseillers municipaux participent 38 partis et coalitions et 19 candidats non-inscrits.

AU second tour des élections pour les maires de communes c'est le candidat non-inscrit Velyo Iliev qui fut élu et c'est son troisième mandat successif.

Le parti qui remporte le plus grand nombre de conseillers municipaux (6) est Social-démocratie bulgare. En deuxième arrive l'Union des forces démocratique (UDF) avec 4 conseillers. 3 conseillers obtiennent chacun des partis GERB, coalition «Agrariens unis – Radicaux indépendants», ATAKA, MDL et VMRO. Enfin, avec un score de 2 conseillers entrent au conseil municipal chacun des partis Gergyovden, PSB, la coalition «Pour notre Petrich» (Club politique Ekoglasnost – Parti national-patriotique bulgare) et BZNS.

Des plaintes contre les résultats du vote ont été déposées par 13 des 14 candidats aux élections pour maire de la commune. Ces plaintes n'ont pas abouti.

Quelques-uns des partis politiques ont protesté aussi contre les résultats des élections pour conseillers municipaux. Il s'agit des partis «Ordre, légalité et justice» (OLJ), ATAKA, PSB, Sociaux-démocrates bulgares, NDSV et la coalition «Pour notre Petrich».

La Cour administrative de Blagoevgrad a refusé la cassation des élections pour conseillers municipaux.

La Cour administrative suprême de la République de Bulgarie révoque la décision de la Cour administrative de Blagoevgrad et de la Commission électorale municipale de Petrich. Selon les magistrats de la cour suprême des preuves irréfutables d'infractions commises au cours du processus électoral dans plusieurs bureaux de vote de la commune de Petrich ont été apportées, ce qui rend les résultats du vote non valides. Parmi ces infractions il y a la prolongation du vote après 20 h, la falsification de procès-verbaux, etc.

Les élections partielles pour conseillers municipaux à Petrich eurent lieu le 11 octobre 2008. Le meilleur score (de 4 conseillers municipaux) est obtenu par les partis «Social-démocratie bulgare» et «Ordre, légalité et justice». 3 mandats sont attribués à chacun des partis UDF, Gergyovden et à la coalition «VMRO-Leader – Mouvement NAPRED». 2 mandats à chacun des partis GERB, coalition «Agrariens unis – Radicaux indépendants», PSB, MDL, NDSV et Union des communistes en Bulgarie. Un seul mandat est attribué à BZNS et à ZNS.

Ces élections se déroulent, comme les précédentes, dans un climat d'accusations réciproques d'achat de voix et d'infractions aux règles du vote.

Les états-majors électoraux des partis ATAKA et DSB à Petrich préparent la plainte suivante pour demander la cassation de ces élections. Ils considèrent que la police n'a pas réussi à arrêter l'achat de voix ni avant ni pendant la journée du vote. Il y a eu une coupure d'électricité dans 18 localités (dans les régions de Podgorie et Ograzhden) au moment du dépouillement des bulletins. Selon les leaders locaux des partis ATAKA et DSB en l'espace de 2 heures seulement (dans le noir) la participation au vote a augmenté de 19 à 40%.⁷⁴.

Deux jours après les élections partielles, le conseiller élu du parti ATAKA Ognyan Tetimov, coordinateur régional du parti, se fait agresser par deux personnes. Il est hospitalisé à l'Institut Pirogov avec une fracture du nez, une commotion au cerveau, des égratignures du côté gauche du visage et un hématome à l'occiput gauche.

Le 16 octobre 2008 le parlement bulgare vote à l'unanimité une déclaration condamnant la violence physique survenue au lendemain des élections de Petrich le 11 octobre 2008. Le député Lâchezar Ivanov affirme que cette déclaration doit donner lieu à une série d'initiatives législatives visant à arrêter le banditisme poli-

⁷⁴ http://news.ibox.bg/news/id_883353862

tique. Svetoslav Malinov, député du parti DSB, déclare: «Le cas est tragique, mais faisons en sorte qu'il devienne l'occasion pour améliorer les pratiques électorales en Bulgarie.»⁷⁵.

Dans cette ambiance tendue on procède à la mise en place des nouveaux organes du pouvoir local.

La constitution des nouveaux organes du pouvoir local révèle clairement les conséquences du défaut structurel dans l'organisation du pouvoir municipal: l'interdépendance entre maire et conseil municipal qui repose sur l'impuissance institutionnelle de ces deux organes.

Lors de trois séances successives le conseil municipal de Petrich n'arrive pas à élire son président. En fin de compte, c'est Mme Atushka Markova, conseillère municipale du parti MDL, qui est élue présidente du conseil municipal avec 19 voix. Il s'avère qu'au sein du conseil municipal une majorité s'est formée avec les conseillers de MDL, de Social-démocratie bulgare, du PSB, de NDSV, de l'Union des communistes bulgares, de GERB et d'OLJ. Les forces politiques qui appuient le maire de la commune (UDF, VMRO et Gergyovden) se retrouvent dans l'opposition au conseil municipal. La majorité qui vient d'être créée au sein du conseil municipal de Petrich réussit à constituer la direction du conseil et des commissions permanentes qui lui sont rattachées, en écartant complètement les représentants de l'opposition au conseil.

Le conseil municipal commence à voter des décisions qui visent à limiter les pouvoirs du maire de la commune. L'attaque contre le maire Velyo Iliev est organisée selon trois axes: limiter le contrôle que le maire exerce sur la composition des conseils d'administration dans les entreprises municipales; restreindre les possibilités pour le maire de la commune de dépenser des moyens du budget par des modifications du budget municipal et ses pouvoirs de gérer des crédits budgétaires; mener une politique médiatique en vue de rendre publique toute infraction liée aux appels d'offres de l'administration municipale.

Il en résulte un affrontement du maire de la commune et de la majorité au conseil municipal qui finit par bloquer le travail de la municipalité pour plusieurs mois de suite. En fait, le conseil municipal se rend compte que, bien qu'il soit l'organe de gouvernement local d'après la loi, aucune de ses décisions ne peut être mise en œuvre sans le consentement du maire de la commune et de l'administration municipale.

La majorité au conseil municipal opposée au maire commence à s'effriter. Au bout de 8 mois, le conseil municipal capitule dans sa lutte pour imposer des concours pour l'élection des organes de direction dans les entreprises municipales. Cette majorité fragile commence à se désagréger. Les anciens alliés lancent le recueil de signatures pour demander la démission de la présidente du conseil municipal.

Le prétexte en est une conversation par téléphone portable enregistrée où le représentant d'une société de transport accuse la présidente de lui avoir demandé un

⁷⁵ http://news.ibox.bg/news/id_2014399629

pot-de-vin de 4000 leva. La somme avait été demandée pour que le conseil municipal s'occupe de son problème lié au réseau des transports de la commune. Markova commence par refuser de démissionner en avançant la raison pour laquelle elle croit qu'on demande sa démission: le fait d'avoir refusé le débat sur la gestion de pâturages municipaux s'étendant sur une superficie de 250–280 dizaines d'ares, ce qui aurait porté préjudice aux intérêts économiques de certains conseillers.

Entre-temps les élections législatives et européennes eurent lieu en Bulgarie. Elles modifièrent la carte politique du pays, ce qui raviva le problème du changement de la représentation politique au conseil municipal. La désagrégation de la majorité fragile au conseil municipal de Petrich se renforça à cause de la détermination du maire de la commune à ne pas faire exécuter les décisions du conseil municipal, qui, selon lui, allaient à l'encontre de la loi et des intérêts de la commune.

Les conseillers municipaux sont désormais convaincus que la majorité au conseil municipal doit être reconfigurée. Des négociations s'engagent entre les forces politiques en vue de la constitution d'une nouvelle majorité. Les représentants du parti GERB ne cachent pas leur ambition de prendre la tête de la nouvelle majorité au conseil municipal, vu la représentation politique modifiée à l'échelle du pays. L'ancienne opposition au conseil municipal, proche du maire, engage aussi une série de médiations.

Le 31 juillet 2009 Atushka Markova donne sa démission de la présidence du conseil municipal se rendant compte d'avoir perdu le soutien de la majorité des conseillers. Voici ces derniers mots de présidente sortante: «Je continuerai à agir comme un conseiller municipal qui fait son travail, car je l'ai toujours été, mais je voudrais que la société de Petrich sache qu'il y a des gens qui ne sont pas ici pour faire leur travail mais pour couvrir des dépenses, qui veulent préserver leurs affaires liées pour une raison ou pour une autre à la commune. Vous savez de qui je parle.» (Procès-verbal n.14 du 31/07/2009 du Conseil municipal – Petrich)⁷⁶.

Le nouveau président du conseil municipal est Stoyan Nikolov, un des conseillers du parti UDF, un proche du maire de la commune Velyo Iliev. La tentative du parti GERB de prendre la tête de la majorité au conseil municipal a essuyé un échec. Leur représentant dans la majorité a reconnu que d'autres forces politiques

⁷⁶ Atushka Markova restera dans les annales du gouvernement local de la commune de Petrich par cet autre témoignage sincère: «Je suis un conseiller élu pour son troisième mandat, si on compte le premier qui a été cassé et je voudrais vous dire que le conseil municipal n'est pas une entreprise et que le poste de conseiller n'est pas une machine pour faire de l'argent. Si certains ne l'ont pas encore compris, ils l'auront compris au bout de deux ans. Je vous répète que ce n'est pas une entreprise. De toutes façons, faites vos projets, concoctez-les. Moi je m'arrête là. J'ai bien été élue par cette majorité et je les remercie de m'avoir fait confiance, tout en sachant que je plaisais à la moitié d'entre eux, les autres voulaient juste s'accrocher, ils ne mouraient pas de désir de me voir élue présidente, ils n'avaient pas d'autres moyens pour faire partie de la majorité qui travaille». Procès-verbal n.10 du 15/04/2009 du Conseil municipal – Petrich.

les avaient précédés dans la préparation de l'élection d'un nouveau président du conseil municipal.

L'élection de Stoyan Nikolov met fin à la majorité opposée au maire dans l'organe de gouvernement local. La majorité au conseil municipal voit désormais à sa tête un proche du maire et accueille dans ses rangs les conseillers municipaux qui soutenaient le maire Velyo Iliev.

Il a fallu environ un an pour que les représentants des différentes forces politiques à la municipalité de Petrich comprennent que l'absence d'équilibre entre les intérêts de la majorité gouvernante au conseil et du maire de la commune mène à l'arrêt de toute activité dans la commune, situation dont personne ne peut tirer profit.

Jusqu'à présent la nouvelle majorité au conseil municipal fait preuve de bonne volonté en vue de l'amélioration du rapport avec le maire et l'administration municipale, volonté qui est résumée ainsi par le nouveau président du conseil municipal Stoyan Nikolov: «le conseil municipal doit se mettre à faire son travail dans les mois qui nous restent jusqu'à la fin du mandat

Les aspirations réformatrices qui caractérisaient la première année du mandat du Conseil municipal de Petrich sont complètement abandonnées. Les relations entre le maire et le conseil municipal sont de mieux en mieux synchronisés. Il reste quand même quelques conflits au conseil municipal, surtout entre les représentants du parti GERB, d'une part, et le maire et l'administration municipale, d'autre part. Mais ces conflits ne sont pas sur des questions de principe. Ils sont plutôt liés à la volonté d'exercer un contrôle sur certains secteurs de la gestion de la commune. Un exemple typique est l'affrontement entre les conseillers de GERB et la direction de la commune en ce qui concerne le contrôle sur la société pharmaceutique municipale.

Un des conseillers de GERB qui a un parent proche dans le commerce avec les pharmacies a fait une tentative de lancer une nouvelle candidature pour le poste de directeur de la société pharmaceutique municipale. Au conseil municipal on a révélé l'existence de conflit d'intérêts et cette tentative a échoué. En fin de compte, l'ancienne direction de la société pharmaceutique municipale a été enregistrée à nouveau. Le préfet de région, représentant du parti GERB, a aussi été impliqué dans le conflit: il arrête l'exécution de la décision du conseil municipal et demande sa révocation par la cour de justice.

Au moment de notre enquête sur le terrain les principales candidatures pour les prochaines élections municipales n'étaient pas encore claires. Les interviewés faisaient le pronostic que l'affrontement en automne aurait lieu entre le maire actuel Velyo Iliev et les forces politiques qui gravitent autour de lui, d'une part, et le candidat du parti GERB, de l'autre.

On s'attend à une campagne électorale acharnée utilisant tous les moyens possibles.

Le cas de Sozopol

C'est dans la commune de Sozopol qu'a eu lieu la bataille la plus acharnée des élections municipales de 2007 pour la région de Bourgas et peut-être pour l'ensemble du pays.

Les candidats au poste de maire sont Panayot Reyzi, ancien président du Conseil municipal de Sozopol et ancien maire-adjoint, et Veska Karamanova, maire sortant de la commune.

Panayot Reyzi est le candidat de la coalition PHARE (SSD – BDS radicaux – Mouvement "Notre ville"), alors que la candidature de Veska Karamanova est portée par un comité d'initiative.

La tension augmente suite à des publications dans les médias révélant la présence de 900 «touristes» électoraux: des électeurs ayant déposé des déclarations exprimant leur intention de voter selon leur adresse actuelle sans qu'ils soient des habitants permanents de la commune de Sozopol. Par ailleurs, on apprend que des données sur les mandataires de certains partis ont été volées par piratage des systèmes informatiques: les noms et adresses des mandataires du parti UDF seraient ainsi révélés.

Au premier tour on mène une bataille pour chaque voix électorale. Le candidat de la coalition PHARE arrive en tête avec 34 voix de plus que sa rivale. La situation devient incontrôlable entre les deux tours. Des groupes auxquels participent des criminels font des tentatives pour contrôler le processus électoral dans plusieurs villages de la commune de Sozopol. Quelques cas de violence physique sont signalés ainsi que de pneus de voiture coupés au couteau.

Les candidats au poste de maire s'accusent mutuellement en public de tentatives d'achat de voix électorales et de manipulation surtout du vote des électeurs rom. Ce sont les médias qui révèlent au public les noms des acteurs issus de groupements armés qui soutiennent les deux candidatures au poste de maire: le Cadenas et le Troyanais (habitant de la ville de Troyan).

Au second tour c'est Panayot Reyzi qui est finalement élu maire de la commune de Sozopol avec une avance de 185 voix.

Les résultats des élections pour conseillers municipaux sont les suivants: le plus grand nombre de sièges au conseil municipal (5) est remporté par la coalition PHARE (SSD – BDS radicaux – Mouvement "Notre ville"); la deuxième place revient à la coalition «Avenir pour la commune de Sozopol» (VMRO – Mouvement national bulgare – ZNS – Social-démocratie bulgare – NDSV – DSB) avec 3 mandats obtenus; ensuite arrivent avec 2 mandats chacun des partis PSB, GERB et la coalition "Le village" (Alliance libérale – Rassemblement Bulgarie digne); enfin, avec 1 mandat obtenu restent le parti ATAKA, Le parti vert et la coalition «Changement» (SDS-DP – "Patrie").

La mise en place des nouveaux organes de gouvernement local se fait dans une ambiance de confrontation. Dès sa première séance, le conseil municipal a élu son président: Krasimira Germanova, conseillère municipale de la coalition PHARE, proche du maire.

Le maire de la commune salue l'élection de Germanova derrière qui se range la majorité gouvernante composée de la coalition PHARE, la coalition «Le village», la coalition «Changement» et le parti ATAKA. Dans l'opposition se retrouvent les conseillers de la coalition «Avenir pour la commune de Sozopol», PSB et le Parti vert.

La majorité ainsi constituée, favorable au maire, alimente par ses membres la direction du conseil et la composition de ces commissions permanentes, tandis que les représentants de l'opposition, tout comme dans le cas de Petrich sont exclus de toute activité du conseil municipal.

La confrontation politique au conseil municipal dure environ 9 mois, jusqu'à l'automne 2008. La ligne de démarcation dans son activité est tracée par deux votes importants liés aux sociétés mixtes Alepu Village S.A. et Gradina S.A.

Alepu Village S.A. est une société mixte entre la commune de Sozopol et Novastar Holding S.A.R.L. Gradina S.A. est une société mixte entre Dyuni S.A.R.L. et la commune de Sozopol.

Le conseil municipal de Sozopol prend des décisions par lesquelles il se débarasse en fait de sa part de propriété dans les deux sociétés mixtes. Selon les représentants de l'opposition les votes sur les deux sociétés mixtes Alepu Village S.A. et Gradina S.A. avaient été négociés entre les deux noyaux de conseillers, celui du maire Panayot Reyzi et celui de la candidate à la mairie et ancien maire Veska Karamanova (coalition «Avenir pour la commune de Sozopol»). Ils témoignent aussi dans leurs interviews avec l'équipe de recherche qu'on leur a proposé la somme de 5000 leva pour faire le «bon» choix au moment du vote. Les informations sur ce pot-de-vin ne peuvent pas être confirmées mais il est clair pour l'observateur externe qu'il ne reste pratiquement plus d'opposition après ces deux votes du conseil municipal.

Les restrictions que la majorité avait imposées à l'activité des conseillers dits d'opposition ont été progressivement abandonnées. La confrontation au sein du conseil diminue, surtout après le départ de Konstantin Grebenarov, conseiller municipal du parti GERB, qui a été nommé préfet de la région de Burgas. Dans les relations entre le maire et le conseil municipal s'installent de plus en plus l'harmonie et le consensus.

Le modèle des relations «maire – conseil municipal» à Sozopol démontre comment un candidat pour le poste de maire crée une coalition locale qui lui sert pour remporter les élections et à garantir l'entrée au conseil des conseillers qui lui sont favorables. Ceci se produit dans des conditions de confrontation entre les candidats et d'accusations réciproques d'achat de voix et de manipulation du vote des électeurs.

À l'issue des élections, on assiste à la constitution, autour de la liste du maire, d'une majorité fragile «pro-maire» au conseil municipal. Au début du mandat du conseil nous sommes en présence d'une forte opposition qui, par la suite, se désagrège par le glissement d'un des groupes d'opposition vers la direction du conseil municipal et le vote de dossiers d'un «commun intérêt» entre les noyaux de conseillers au sein du conseil municipal.

Il en résulte un gouvernement où le degré de confrontation est considérablement affaibli vu que le nombre des conseillers d'opposition et de leurs actions a réalisé une chute.

Au moment de notre enquête de terrain les principaux candidats au poste de maire dans la commune de Sozopol sont connus par l'opinion publique sans qu'il y ait de nominations officielles. L'affrontement est attendu entre le maire actuel Panayot Reyzi et le candidat du parti GERB, Konstantin Grebenarov, ancien conseiller municipal, actuellement préfet de la région de Burgas.

Une lutte acharnée pendant la campagne électorale est attendue, dans laquelle pourrait être utilisés des moyens non autorisés. Les gens comptent que le préfet de région se servira de sa position institutionnelle pour limiter le phénomène d'achat de voix et de manipulation du vote, pour restreindre l'implication des groupes de sécurité et des réseaux criminels dans le processus électoral. Sinon les élections se passeraient selon les lois «du marché» et leur issue serait évidente.

Le cas de Kazanlâk

Aux élections municipales régulières de 2007 comme maire de la commune a été élu, avec 84% des voix, le candidat non-inscrit Stefan Damyanov, soutenu par les partis GERB, PSB, NDSV, MDL et encore 52 partis et associations de citoyens. Il est peut-être le maire élu à avoir obtenu le soutien le plus large provenant d'un éventail de partis politiques très divers. Il est important de souligner que ce soutien politique n'est pas décidé au niveau local mais déclaré à Sofia par les directions centrales des partis.

C'est un deuxième mandat pour Damyanov. Son premier mandat a été remporté en 2003, également comme candidat non-inscrit, sa candidature étant portée par le PSB et soutenue par NDSV, MDL et 28 autres partis et associations.

Voici la répartition des sièges au conseil municipal de Kazanlâk à l'issue des élections de 2007: GERB et PSB ont chacun 8 sièges, FAGO dispose de 5 conseillers, ATAKA – de 4 conseillers, LEADER – de 3; MDL, NDSV, le mouvement “Notre ville” et la coalition “Droite unie” (UDF-DSB-SSD-DP) – de 2 conseillers chacun; la coalition “Vallée des roses propre” (BDS-radicaux, Union chrétien-socialiste) – d'un seul conseiller.

La cour administrative de Stara Zagora décide qu'il faut refaire le dépouillement des bulletins. Un grand nombre de bulletins valide comptés comme non valides a été constaté. Les scrutateurs ont découvert aussi un écart entre les données sur le

nombre d'électeurs selon les procès-verbaux des bureaux de vote et le nombre de signatures sur les listes d'émargement des bureaux de vote respectifs. En conséquence, la cour de Stara Zagora a cassé les résultats des élections municipales et cette décision a été confirmée par la Cour administrative suprême de la République de Bulgarie le 7 mars 2008.

Des élections partielles pour conseillers municipaux ont été fixées pour le 21 juin 2008.

La nouvelle configuration du conseil municipal à l'issue des élections partielles est la suivante: PSB – 6 conseillers municipaux; GERB et Union des forces patriotiques "Protection" – 5 conseillers chacun; Coalition "Mouvement EN AVANT" (LEADER, VMRO–BND, ZNS) – 4 conseillers; NDSV, Coalition "Experts pour Kazanlâk" (OBT et BZS "Alexandre Stamboliyski"), FACO et ATAKA – 3 conseillers chacun; RZS – 2 conseillers et Coalition "UDF-Temps nouveau et SSD" – 1 conseiller.

Ces élections ne font pas exception et laissent planer le doute sur l'achat de voix électorales.

La première séance du nouveau conseil municipal de Kazanlâk a eu lieu le 4 juillet 2008. Elle a élu avec 25 voix comme président du conseil municipal Vasil Stafanov Samarski qui arrive à réunir autour de sa candidature un cercle large de conseillers. Rien n'indique que le maire de la commune ait participé à des consultations avec des représentants locaux des forces politiques en vue de l'élection d'un président du conseil municipal convenable et de la constitution, autour de lui, d'une majorité favorable au maire.

Il en résulte la constitution d'une large majorité au conseil municipal de Kazanlâk qui n'est pas lié au maire et qui deviendra, au bout de peu de temps, une majorité opposé au maire. La confrontation entre maire et conseil municipal date du début du mandat et continue pratiquement pendant toute la durée du mandat.

Les rapports financiers sur l'exécution du budget de la commune de Kazanlâk, présentés par le maire Damyanov, ne seront pas adoptés par le conseil municipal. Les conseillers n'ont pas non plus adopté les rapports budgétaires du maire. Le conseil municipal crée des commissions temporaires de vérification des différents secteurs d'activité de l'administration municipale, révèle des faits d'infractions et d'utilisation non rentable des moyens budgétaires. Le conseil municipal refuse d'approuver le document présenté par le maire et intitulé «Stratégie de gestion de la propriété municipale», ce qui provoque un blocage prolongé des activités de la commune de Kazanlâk en matière de gestion de la propriété.

À travers plusieurs de ses décisions, le conseil municipal essaie de limiter les pouvoirs du maire de la commune par rapport aux dépenses budgétaires.

Quelques-unes de ces décisions obligent le maire de rapporter devant le conseil chacun des pas qu'il effectue dans le gouvernement de la commune. Le conseil municipal introduit un mécanisme de contrôle strict sur l'exécution de ses décisions par l'administration municipale.

Dans son travail au quotidien le conseil municipal de Kazanlâk prend les allures d'une Convention, alors que la Cour administrative de Stara Zagora est submergée de plaintes concernant la distinction des pouvoirs du maire et ceux du conseil municipal de Kazanlâk.

Les médias locaux et nationaux couvrent largement la confrontation entre le maire et le conseil municipal à Kazanlâk. Le maire de la commune Damyanov révèle des faits sur les dépenses du conseil municipal selon lesquels 100 000 leva ont été dépensés en une année et demie pour des missions dans le pays et à l'étranger. Le coup suivant du maire est porté concrètement sur le président du conseil municipal, accusé d'avoir détourné de l'argent municipal vers sa propre station de radio Vis Vitalis ainsi que vers la société de sa sœur qui est fleuriste.

Une véritable guerre médiatique entre le maire et le conseil municipal s'en est suivie, guerre ne s'est toujours pas apaisée. Juste un détail de cette guerre: la nomination par le conseil municipal du leader local du parti DSB comme directeur du journal communal «Iskra». Il est désormais bien connu que le journal prend des positions opposées au maire. Cette situation engendre des problèmes avec le financement du journal. L'administration municipale s'efforce de diminuer le montant alloué au journal.

Le maire Damyanov s'est vu dans l'obligation de mener sa propre politique médiatique: ne pouvant pas compter sur le journal municipal, il édite son propre bulletin d'information et fait publier des articles dans les médias qui échappent au contrôle du président du conseil municipal.

Au moment où est menée l'enquête sur le terrain les principaux prétendants au poste de maire ne sont pas encore connus. On s'attend à la candidature du maire Stefan Damyanov pour un troisième mandat. C'est son activité publique intense qui justifie ces attentes.

Un an avant la fin de son deuxième mandat le maire de la commune de Kazanlâk entreprend des actions pour assurer sa réélection pour un troisième mandat consécutif. Fin novembre 2010 il provoque la fondation d'une association de citoyens sous la dénomination de «Gouvernement citoyen». L'association est créée à huis clos par 144 membres fondateurs, invités tous personnellement par le maire de la commune: des maires de localités, des employés dans les différentes structures municipales, des militants d'ONG, des PDG de sociétés, des syndicalistes, des hommes d'affaires, de simples citoyens.

L'objectif principal de la nouvelle association est, selon ses fondateurs, l'implication directe des citoyens dans le pouvoir local. Un de ses buts est «l'exercice d'influence et d'une pression emblématique sur le conseil municipal» de façon à ce que «les conseillers municipaux s'engagent à faire un rapport non seulement devant leur parti respectif mais aussi devant la communauté de citoyens». D'après le maire, un autre but de l'association serait de «provoquer des initiatives législatives en vue de demander le retrait de députés à l'assemblée nationale et de conseillers municipaux qui agissent contre les intérêts des citoyens».

L'assemblée constitutive de l'association a élu un conseil d'administration de 11 membres présidé par le maire Damyanov. Évidemment l'association n'a pas pour objectif d'exercer un contrôle citoyen sur le pouvoir local. Si c'était le cas, Damyanov serait amené à se contrôler lui-même.

Le but principal de l'association est, comme nous avons pu l'identifier dans l'entretien avec l'un des membres fondateurs, le regroupement des partisans du maire de la commune et la création de structures dans toutes les localités de la commune en vue des prochaines élections municipales. L'association aura pour mission de repérer les supporters les plus actifs et les plus fidèles du maire Damyanov, pour les inciter à une étape convenable de s'inscrire, avec la liste d'un des partis, comme candidats aux postes de maires ou de conseillers municipaux. Cette stratégie n'est pas un secret pour les forces politiques de la commune qui ont déjà déclaré leur intention d'exclure de leurs rangs les membres devenus adhérents de l'association du maire.

La création de cette structure de la société civile destinée à la participation aux élections municipales, sans précédent pour le gouvernement local bulgare, est le résultat des difficultés vécues au cours du dernier mandat à cause de la situation de confrontation permanente entre maire et conseil municipal.

Le cas de Kazanlâk est révélateur de l'impossibilité de gouverner une commune sans majorité efficace au conseil municipal, majorité à laquelle soit rattaché le maire de la commune. Malgré son élection avec une majorité confortable des voix des électeurs, le maire n'a pas réussi à constituer une majorité au conseil qui lui soit favorable. Les raisons de cet échec étaient déjà inscrites au moment de la campagne électorale: Damyanov ne comptait pas sur ses propres candidats pour les postes de conseillers municipaux qui lui auraient été fidèles dans le futur conseil municipal; il avait cherché des appuis pour sa candidature au niveau des structures centrales des partis à Sofia et dans une moindre mesure au niveau des structures politiques sur place.

Le maire n'a pas participé au processus de constitution de la majorité au conseil municipal. En plus, il refuse de partager son pouvoir pour s'assurer le soutien des conseillers. Par conséquent, on est arrivé à la création d'une majorité «anti-maire» guidée par le président du conseil municipal. Le fonctionnement de la commune s'en est trouvé bloqué pendant la totalité du mandat.

Conscient de la difficulté de gouverner la commune sans sa propre majorité au conseil municipal, le maire de Kazanlâk a eu l'idée de provoquer la formation de cette structure quasi-citoyenne dont le but était de souder ses partisans, de s'assurer leur élection en tant que conseillers aux municipales de 2001.

Municipales de 2011: risques pour le processus électoral. Résultats des enquêtes sur le terrain

Le présent chapitre fait le point sur les résultats de la recherche en ce qui concerne les attentes à la veille des élections municipales d'octobre 2011 dans les communes de Sozopol, Petrich et Kazanlâk. La méthodologie de l'enquête a été décrite ci-dessus, dans le volet introductif du rapport.

L'achat de voix aux élections municipales de l'automne va prendre de l'ampleur

La plupart des personnes interviewées s'attendent à une augmentation de l'achat de voix aux municipales de 2001 par rapport aux élections précédentes au niveau local. Ces données convergent avec celles de l'enquête menée par voie électronique par l'Institut de développement du milieu public dans le cadre du projet «**Monitoring civil sur le processus d'élaboration d'un nouveau Code électoral**» financé par The Balkan Trust for Democracy⁷⁷.

Dans les entretiens structurés effectués les raisons suivantes pour une augmentation de l'achat de voix et du contrôle du vote sont évoquées:

LA CRISE ÉCONOMIQUE. Elle est ressentie comme une des principales raisons pour l'achat de voix. Le chômage parmi la population augmente, ce qui fait que de plus en plus de gens sont enclins à vendre leur voix aux élections municipales. Les affaires au niveau locales rencontrent de sérieuses difficultés: la ressource financière est de plus en plus restreinte et incertaine, ce qui pousse les hommes d'affaires vers les ressources des communes où ils espèrent trouver un moyen de leur survie dans ces conditions difficiles. Le milieu local des affaires comprend de mieux en mieux l'importance des décisions au niveau de la commune, surtout en situation de crise économique.

LE MODÈLE EXISTANT DE GOUVERNEMENT LOCAL. De nombreux représentants politiques au pouvoir local ont accumulé des moyens et ont acquis des positions économiques grâce à leur participation au pouvoir local. Les maires de communes disposent d'une ressource financière non négligeable surtout au moyen des appels d'offres qu'ils gèrent. La tension entre les représentants politiques s'est accrue pendant le dernier mandat, prenant la forme d'affrontements entre groupes de conseillers municipaux et maires des communes.

Les positions économiques conquises devront être garanties (protégées) et, si possible élargies pendant le mandat suivant. La nécessité de protection des territoires économiques et la présence de ressources financières importantes accumulées suite à la participation à la politique locale va accroître encore plus la tension pendant les élections municipales et amènera un achat de voix augmenté.

L'IMPUNITÉ. Les actes d'achat de voix sont restés impunis par le système judiciaire. Les acheteurs de voix sont pratiquement intouchables. L'impression génère

⁷⁷ www.izborenkodeks.com

rale d'impunité de ces actes déprave les représentants politiques et les simples électeurs, créant une ambiance propice à l'augmentation de l'achat de voix. Les institutions ne sont pas en état de garantir un vote honnête et, par conséquent, les stratégies d'achat et de manipulation vont proliférer. Un exemple de telle stratégie est le «tourisme interne» qui s'est déroulé pendant l'automne de 2010. Des représentants du pouvoir local ont enregistré des personnes selon leur adresse actuelle, souvent en infraction à la Loi sur l'état civil, pour se servir de leurs voix aux fins de manipulation des résultats aux prochaines élections municipales de 2011.

Très peu des personnes interviewées sont d'avis que l'achat de voix restera au même niveau que lors des municipales précédentes. Ces derniers croient que rien n'a changé considérablement pour s'attendre à une diminution ou augmentation de l'achat de voix. Il y a des avis selon lesquels l'augmentation de l'achat de voix est improbable, car les ressources économiques des communes sont déjà épuisées: selon leur opinion, il reste peu de terrains municipaux non construits et la crise économique a eu un impact négatif sur les investisseurs et leurs bailleurs de fonds potentiels.

Une part insignifiante des interviewés considère que l'achat de voix dans leur commune diminuera par rapport aux municipales précédentes. Les raisons sont dues entièrement à la conjoncture et aux conditions concrètes des différentes communes. Certains des principaux marchands de voix ayant agi aux élections municipales précédentes ne participeront pas aux suivantes pour différentes raisons. Par exemple, Konstantin Hadjiivanov, connu surtout sous son surnom de Kotse Matsa, n'habite plus sur le territoire de la commune (il a très probablement émigré en Grèce après la fin de sa garde à vue) et ne pourra donc plus influencer le processus électoral.

L'érosion de la représentation politique locale s'accroîtra

A peine la moitié des interviewés déclarent que les partis politiques au niveau local peuvent représenter véritablement leurs électeurs à travers les listes de parti qu'ils proposent aux élections pour conseillers municipaux et pour maires. Ils trouvent que les partis sont encore puissants sur place et peuvent attirer des électeurs sur la base de leur plateforme de parti et les candidatures de parti proposées. Ceci est valable dans une plus grande mesure pour les partis dits traditionnels et pour les partis représentés à l'assemblée nationale et dans une moindre mesure pour les coalitions locales de partis, les coalitions d'affaires et les partis extraparlimentaires. C'est un avis exprimé beaucoup plus à Petrich et à Kazanlâk qu'à Sozopol.

Selon les interviewés il y a des divergences importantes entre les villes et les localités moins importantes en ce qui concerne l'influence des partis dans les différentes communes. C'est dans le centre de la commune que les partis continuent à être un mécanisme pour exercer la représentation politique, tandis que dans les petites localités on peut difficilement parler de représentation des partis. Ce qui

compte dans ces dernières, c'est surtout le rôle joué par le candidat lui-même et le nombre de ces parents et amis.

En même temps certains sont d'avis que cette fonction des partis politiques locaux s'affaiblit avec les années et qu'on assiste à une tendance au décroissement de la capacité des structures locales des partis politiques d'assurer leur représentation au niveau local.

Une partie des interviewés trouvent que les centrales de partis locales sont le mécanisme naturel pour assurer une représentation politique au niveau local, mais que ceci n'est valable que pour leur propre parti. Selon eux, le reste des acteurs politiques sur le territoire des communes ne sont pas en mesure d'assurer une représentation politique adéquate et s'en servent pour obtenir l'inscription à l'aide d'un parti et pour faciliter leur participation aux élections municipales.

L'autre moitié des interviewés expriment l'opinion catégorique que les partis locaux (y compris ceux dont ils sont membres) ne servent que de tremplin technique pour les candidatures de certaines personnes. Ils considèrent que la seule chose qui compte c'est d'obtenir une inscription de parti quelconque et que l'idéologie du parti respectif n'a aucune importance dans l'acte de candidature aux différentes positions dans le pouvoir local. D'après eux des personnes aux intérêts communs privés, économiques ou autres, se coalisent pour participer à la politique locale, l'inscription au nom d'un parti n'étant que le mécanisme servant à faire acte de candidature. Selon ce principe sont fondées les coalitions locales et les partis d'affaires locaux. Au point que les partis dits traditionnels et représentés au parlement, se voient contraints à proposer des places dans leurs listes de parti à des représentants de ces groupes dans l'espoir d'assurer des moyens financiers pour leur campagne et d'attirer plus d'électeurs. C'est ainsi que même les partis traditionnels et représentés au parlement deviennent dépendants des cercles économiques locaux.

Une opinion très fréquente est que l'inclusion de représentants du milieu des affaires dans les listes est une «bonne pratique politique», puisque les élections municipales sont différentes des autres types d'élections: les gens y votent non pour une idéologie mais avant tout, comme à un scrutin majoritaire, pour des candidats concrets. Les centrales politiques à Sofia n'ont ni volonté ni la capacité de contrôler le processus de formation d'une représentation politique locale qui est dévolu à leurs propres structures sur place.

Une partie des interviewés, ceux qui ont le plus d'ancienneté dans le domaine de la politique locale, lient la question de la formation d'une représentation politique locale à la nécessité de constituer une majorité favorable au maire dans le futur conseil municipal. À leur avis, le futur maire ne devrait pas compter exclusivement sur les partis politiques locaux et leurs représentants politiques au conseil municipal pour la constitution d'une majorité gouvernante, car les intérêts des différents groupes au conseil municipal sont très divers et divergents. Il est donc important que le candidat au poste de maire arrive à constituer au préalable sa propre équipe

de conseillers municipaux, si possibles des non-inscrits, sur le principe de la fidélité personnelle et non de l'appartenance à un parti. Une des formules possibles est la création d'une association de citoyens, de personnalités qui appuient le maire, comme un instrument pour composer la bonne liste de conseillers municipaux. C'est cette liste-là qui va ensuite essayer d'obtenir son inscription au nom d'un parti afin de participer aux élections municipales. C'est le cas de l'association «Gouvernement citoyen» fondé à la fin de l'année dernière par le maire de Kazanlâk Stefan Damyanov.

L'intérêt économique privé – principale motivation pour les candidats aux postes de maire et de conseillers municipaux

Selon la presque totalité des interviewés les citoyens de leur commune feront acte de candidature aux postes de maires et de conseillers municipaux pour pouvoir réaliser plus facilement ou garantir un intérêt économique privé. Pour la plupart des interviewés l'intérêt économique est l'unique ou la plus forte motivation pour un acte de candidature aux élections municipales.

Pour la majorité du reste des interviewés, à part l'intérêt économique, d'autres motivations pour faire acte de candidature au pouvoir local peuvent être la possibilité de réaliser ses idées de gouvernement en faveur de la commune ainsi que le prestige qu'un tel poste peut apporter à la personne qui l'occupe.

Une toute petite partie des interviewés considèrent que les gens feront acte de candidature aux postes de maires et de conseillers municipaux exclusivement pour pouvoir réaliser leurs idées de gouvernement en faveur de la commune. En plus, la plupart d'entre eux disent qu'une telle motivation n'est valable que pour eux-mêmes et non pour les candidats des autres partis aux postes de maires et de conseillers municipaux. C'est surtout un avis exprimé par les représentants des partis traditionnels, «représentés au parlement, classique». Cet avis est plus fréquent à Kazanlâk et à Petrich et plus rare à Sozopol.

Certains partagent la conviction que les motivations pour le poste de maire et pour le poste de conseiller municipal sont radicalement différentes. Les candidats pour les postes de maires sont motivés dans une plus grande mesure par la volonté de réaliser leurs idées de gouvernement en faveur de la commune, alors que chez les candidats pour conseillers municipaux la motivation principale est la satisfaction d'un intérêt économique privé.

Le bénéfice économique concret – un moteur pour les électeurs dans les communes

Pour la plupart des interviewés les citoyens de leur commune auront une motivation complexe pour aller voter aux élections municipales. Dans le cas général, un ensemble de motivation mène les électeurs aux urnes. Cet ensemble de motivations comprend, dans la plupart des cas, l'attente de bénéfices concrets pour soi-même ou pour ses proches: par exemple, être nommé à un poste à la municipalité,

légaliser une construction illégale, avoir la priorité pour sa soumission à un appel d'offre de la commune, etc.

Ce qui prédomine, c'est la conviction que l'unique ou la plus importante motivation pour les électeurs de la commune respective est un bénéfice économique privé. Selon les interviewés, une petite partie des électeurs seront guidés uniquement par des motifs politiques: pour soutenir un candidat qui leur plaît ou une idée de gouvernement pour le développement de la commune. Si cette motivation existe quand même, elle sera le plus souvent combinée avec celle du bénéfice économique privé de l'électeur ainsi que celle de soutenir un candidat parce qu'il s'agit du patron, d'un parent, d'un proche ou d'un ami de l'électeur.

Des différences sont évoquées dans les motivations des électeurs selon le type et la taille de la localité dans laquelle ils votent.

En principe «à la campagne» les électeurs soutiennent un candidat donné surtout parce qu'il s'agit d'un parent, d'un proche ou d'un ami. Le soutien dans le chef-lieu de la commune est lié plutôt aux attentes de tirer des bénéfices économiques concrets mais revêt aussi une nuance plus politique: là les électeurs soutiennent aussi des candidats qui leur plaisent en tant que personnalités ou parce que leurs idées de gouvernement pour le développement de la commune sont jugées comme positives.

Selon les interviewés ayant plus d'expérience politique et administrative, les motivations des électeurs dépendent aussi de la situation économique globale de la commune.

Dans les communes dites «petites», petites non pour la taille de leur territoire ou pour le nombre d'habitants, mais parce qu'elles connaissent un développement économique relativement faible, la motivation des électeurs est surtout liée au soutien d'un parent, d'un proche ou d'un ami.

Dans les communes dites «moyennes», c'est à dire avec un niveau de développement économique moyen, les électeurs participent au vote municipal surtout parce qu'ils attendent des bénéfices concrets pour eux-mêmes.

Dans les communes dites «grandes», par exemple à Burgas, les électeurs peuvent aussi avoir des motivations politiques.

Certaines communes restent inclassables. C'est le cas de Nesebâr et de Sozopol. Elles connaissent un niveau très élevé de développement économique. On y vote exclusivement pour défendre des intérêts économiques privés.

Le milieu des affaires local – participant direct ou manipulateur de marionnettes?

La plupart des interviewés sont d'avis que le milieu des affaires local doit participer de manière active aux élections municipales parce que c'est lui qui connaît le mieux les problèmes locaux et se sent concerné de près par les décisions de

la commune. Cette opinion ne devrait pas étonner vu que la presque totalité des interviewés constatent la présence de sérieux intérêts économiques dans leur commune, des intérêts qui sont déjà représentés dans les organes du gouvernement local. De toute façon, selon les interviewés, le milieu des affaires local prend une part active à la vie de la communauté et c'est un fait non négligeable. L'opinion courante dit qu'il vaut mieux que les hommes d'affaires locaux participent aux élections municipales en tant que personnalités plutôt que de représenter des groupes d'affaires ou des clans économiques. Ils devraient afficher ouvertement leurs intérêts et jouer à visage découvert au lieu d'agir comme des manipulateurs de marionnettes. Au niveau local, il vaut mieux savoir à quel lobby appartiennent les différents hommes d'affaires. Il ne faudrait pas tolérer des jeux hypocrites de leur part. Selon les interviewés ceux qui donnent de l'argent devraient le faire à visage découvert et prendre une responsabilité personnelle au lieu de «miser sur plusieurs pistes» en finançant, dans les coulisses, toutes les forces politiques au niveau local, comme c'est d'ailleurs souvent le cas.

Une partie insignifiante des interviewés considère que le milieu des affaires local doit se tenir à l'écart de la politique locale, car sinon ce serait la satisfaction d'intérêts privés au lieu de l'intérêt public, ce qui amènerait la corruption dans la commune. Les représentants de cette minorité sont cependant d'avis que les intérêts du milieu des affaires local doivent être pris en compte par les organes de gouvernement local. Ceci n'est possible qu'au moyen d'un dialogue, mené selon des règles claires, entre les organes de gouvernement local une fois constitués et les représentants du milieu des affaires local.

«Vendre, ou ne pas vendre? – telle n'est plus la question»

Les réponses des interviewés sont partagées à moitié sur la question **«Selon vous, un bon résultat aux élections municipales est-il possible sans l'achat de voix?»**.

La presque totalité des interviewés de la commune de Sozopol considère qu'un bon résultat aux élections municipales n'est pas possible sans l'achat de voix. D'après eux celui qui n'achète pas de voix, aura un résultat moins bon. L'achat de voix s'avère le procédé politique le plus efficace pour gagner les élections que rien ne peut compenser. Le pire, selon eux, c'est que «si tu n'achètes pas de voix, elles seront achetées par un autre, car il existe des groupes marginalisés qui attendent l'occasion pour vendre leur voix électorale. Si quelqu'un ne fait pas suffisamment peur aux électeurs pour qu'ils lui donnent leur voix, ils la donneront à quelqu'un d'autre; d'où la présence de gardes qui «veillent» sur le déroulement du processus électoral.

Les interviewés à Petrich et à Kazanlâk ont exprimé dans une proportion plus importante l'avis qu'un **bon résultat aux élections municipales est tout de même possible sans l'achat de voix**. Il suffit que le candidat soit suffisamment populaire et qu'il propose des solutions raisonnables aux problèmes de la commune.

Ils partagent aussi l'opinion que, à part des candidats forts, il est important d'avoir des structures de parti solides qui travaillent pour les élections. Cette opinion prédomine chez les représentants des partis traditionnels, «représentés au parlement, classiques».

La féodalisation des communautés locales alimente l'achat de voix

Une part considérable des interviewés considèrent qu'une partie des électeurs de leur commune sont prêts à vendre leur voix, parce qu'ils trouvent que les élections municipales de toute façon ne changeront rien dans la commune. Mais c'est une occasion pour ces personnes-là de se faire un peu d'argent. La fréquence de cette opinion montre le lien qui existe entre la prise de conscience du «manque de sens du processus électoral au niveau local» et le phénomène d'achat de voix électorales.

Une autre opinion courante est que beaucoup d'électeurs sont de toute façon dépendants d'un des candidats et qu'ils devront voter pour lui à cause de cette dépendance. La possibilité de se faire un peu d'argent est ressentie comme une sorte de compensation pour cette position de dépendance des électeurs. L'expression d'une telle opinion révèle l'existence d'un lien entre le processus de **féodalisation d'une partie des communautés locales et l'achat de voix**.

Selon cette étude des personnes prêtes à vendre leur voix existent dans toutes les communautés ethniques. Le nombre de Bulgares ethniques qui attendent l'occasion de vendre leur voix augmente et ceci est dû surtout à la situation d'impasse économique dans laquelle ils se trouvent. Le comportement de ces électeurs enclins à vendre leur voix est lié aussi à leur conviction que ceux qui détiennent le pouvoir sont corrompus et que les citoyens ne sont pas égaux devant la loi. Ce sont autant de facteurs qui poussent les électeurs à vendre leur voix. Certains considèrent même qu'ils récupèrent ainsi une partie, quoiqu'insignifiante, de ce qui a été volé par les hommes politiques.

Le groupe des Rom est considéré traditionnellement comme le plus vulnérable. La vente de voix est devenue presque un métier pour les Rom, un métier qu'ils pratiquent tous les quatre ans. «Pour eux c'est carrément une source de survie». Les Rom sont le groupe social le plus marginalisé: ils ont le niveau d'instruction le plus bas et vivent dans la pauvreté. Par conséquent, ils vendent leur voix électorale tout comme ils vendraient pour la récupération une pièce de métal trouvée dans la rue. «Les Rom ont pris l'habitude. Pour eux c'est une pratique normale. Les élections pour eux sont une occasion de se faire de l'argent». Voici ce que disent les personnes interviewées.

À cause de leur pauvreté et de leur manque d'instruction, les Rom sont les plus exposés aux tentatives de semer la terreur des groupes de gardes assurant la «veille» sur le processus électoral. Ils sont divisés en clans, ce qui facilite leur orientation par groupes vers un vote donné.

En même temps, selon les interviewés, les voix des Rom sont aussi les voix les moins certaines. Il existe une sorte de bourse du commerce des voix rom sur le marché électoral local. Aucun des marchands de voix locaux n'est sûr que le montant de son offre soit suffisant pour un achat de voix définitif. Le prix des voix n'est pas regroupé mais séparé par type de vote. Une communauté rom dans une petite localité pourrait, par exemple, vendre leurs voix pour l'élection du maire de la mairie à une force politique et leurs voix pour l'élection de conseillers municipaux ou du maire de la commune à une deuxième et même à une troisième force politique. Il existe toujours le risque de voir apparaître, à la dernière minute, un acheteur de voix avec une offre supérieure. Il faut considérer aussi le cas où les Rom refusent d'aller voter du tout, parce qu'ils ne sont pas satisfaits des offres des marchands de voix ou bien parce qu'ils ont espéré une offre supérieure qu'ils n'ont finalement pas obtenue. Les interviewés témoignent que l'inclusion de représentants rom dans les listes de parti n'a pas beaucoup de sens, même quand il s'agit de Rom instruits et avec une bonne réputation dans leur communauté. À cause du caractère incertain du vote rom, il n'y a aucune garantie que l'inclusion de Rom dans la composition des listes de parti puisse assurer l'appui attendu de la communauté rom à la liste respective.

La majorité des interviewés signalent que les attitudes sociales dans leur commune en général favorisent l'accroissement de l'achat de voix. Nous sommes en présence d'une impunité par rapport à ces actes, ce qui déprave les électeurs. Qui plus est, au cours des dernières années, les attentes des électeurs présupposent non seulement que des voix peuvent être achetées mais qu'elles ne peuvent pas ne pas être achetées. «Désormais tout le monde s'y attend comme à quelque chose de normal», dit avec conviction l'un des interviewés de l'enquête.

«L'argent sale» – cette panacée électorale

La majorité des interviewés trouvent que la campagne électorale dans leur commune sera financée partiellement ou entièrement avec de «l'argent sale». Cette opinion est partagée par la presque totalité des interviewés à Sozopol et dans une grande mesure par ceux de Kazanlâk et de Petrich.

Très peu de nos interviewés ont exprimé l'avis qu'il n'est pas nécessaire de recourir à «l'argent sale» dans la campagne électorale à venir, car les moyens légaux suffisent et la loi crée les garanties nécessaires contre l'utilisation d'«argent sale» au cours de la campagne électorale.

Sous «argent sale» les interviewés comprennent surtout des moyens acquis pour lesquels les impôts n'ont pas été payés. Ça pourrait être des pots-de-vin liés à des appels d'offres, à des permis de construire, à la légalisation de constructions clandestines, etc.

A Petrich les gens sont d'avis que les élections seront financées aussi par de l'argent sale provenant du trafic de drogue et de la traite des êtres humains: «c'est quand même une source importante, nous sommes à côté de deux frontières, deux

douanes et Kotse Matsa», un représentant politique local influent. Ils précisent pourtant que l'argent du trafic de drogue n'ira pas directement vers la commune mais passera d'abord par «la verticale» (c'est à dire par Sofia) et ce n'est qu'ensuite qu'il retournera dans la commune sous une certaine forme, pour entacher de corruption le processus électoral.

«Appuyez le shérif local» – mission impossible

Tout le monde exprime un avis catégorique sur l'incapacité de la police et du Parquet local d'arrêter l'achat de voix dans les municipales des trois communes. L'argument principal avancé est qu'il n'y a pas de volonté politique dans ce sens, vu que tous les acteurs politiques, qu'ils soient au niveau local ou central, sont «impliqués dans le jeu».

«Qu'ils le veuillent ou pas, ça ne peut pas se faire !», affirme l'un de interviewés. «C'est comme s'ils réussissaient à mettre fin au trafic de drogue», commente un autre. «Leurs chefs sont dépendants. La police ne remuera pas le petit doigt», dit un troisième. «Les institutions sont corrompues. Connaissez-vous un seul bulgare qui croie à leur honnêteté?». C'est l'opinion générale.

«Les minorités feront toujours l'objet de marchandages. Reyzi paiera pour expier ses péchés et les institutions ne toucheront pas à lui» «La police protège ceux qui sont au pouvoir et le Parquet ne fera rien» – ce n'est qu'une partie des réponses des interviewés qui partagent l'avis que la police et le Parquet ne sont pas en mesure d'arrêter l'achat de voix, parce qu'ils sont dépendants et qu'il manque la volonté politique de mettre fin à ce processus.

Le nombre de ceux qui pensent que ce n'est pas le manque la volonté politique et la présence de dépendances qui sont la raison pour l'impuissance de la police et du Parquet, mais l'insuffisance des effectifs et des ressources (par exemple, nombre d'agents de police insuffisant, réglementation imparfaite) C'est un avis exprimé surtout par les membres du parti au pouvoir GERB ou de leurs partenaires.

Bien que très minoritaire, existe aussi l'opinion selon laquelle la police et le Parquet seraient en mesure d'arrêter l'achat de voix s'ils recevaient l'aide extérieure nécessaire, par exemple de la part du Ministère de l'Intérieur, du Parquet régional ou du procureur général.

Élections municipales – l'égalité des chances est impossible

Un seul des interviewés, qui occupe d'ailleurs le poste de maire-adjoint de commune, considère que le pouvoir local n'interviendra pas aux élections municipales à venir, parce qu'elle risque ainsi de repousser les électeurs et que les lois existantes sont une garantie contre une telle intervention.

Tous les autres interviewés, qu'ils soient au pouvoir ou dans l'opposition dans leur commune respective, font la prévision que le pouvoir local en place interviendra de manière active aux élections à venir afin d'assurer la priorité à leurs

propres candidats. «C'est inévitable. Le pouvoir local dispose de suffisamment de mécanismes et s'en servira pour favoriser ses candidats. L'égalité des chances dans la campagne électorale est impossible» C'est une conviction des personnes interviewées.

«Le maire agit de deux manières pour la campagne à venir. Premièrement, il nomme à la commune des retraités qui reçoivent des instructions en vue de la prochaine campagne électorale: ils doivent recueillir des dénonciations contre tout le monde pour créer des dépendances. Deuxièmement, il faut des choses visibles: créations de parcs, squares, jets d'eau, ravalement de façades, pour influencer l'opinion publique avant les élections». «L'égalité des chances dans la campagne électorale est impossible. Une pression sera exercée sur les gens par des moyens municipaux, des dépliants, des rencontres et toute l'organisation du «Front populaire». Ce sont des phrases relevées dans les entretiens.

L'analyse des politiques mises en place dans les trois communes révèle l'existence d'une politique sociale nettement exprimée, menée par les directions des communes respectives. Les possibilités sont les plus grandes dans la plus riche des trois communes, Sozopol.

Les habitants de Sozopol disposent de modalités réelles pour être soutenus financièrement par la commune dans la recherche de solutions à leurs problèmes personnels. La commune de Sozopol est en mesure d'offrir des allocations à ses citoyens: pour l'achat de médicaments, pour des analyses médicales, des interventions chirurgicales, des transplantations, pour compenser des dégâts dus à des incendies, etc.

Le montant d'une des prestations de la commune est fixé à 2000 leva» Cette somme est attribuée aux familles de la commune pour chaque nouveau-né. Les anciens combattants des guerres touchent une prestation de 1500 leva. Les personnes inscrites reçoivent le droit de construire sur des terrains communaux. Des aides importantes sont votées par la commune pour soutenir l'action des clubs sportifs et des organisations non gouvernementales.

Même les frais de représentation du maire de la commune de Sozopol sont offerts traditionnellement par le maire lui-même pour les besoin de l'assistance sociale. En mars 2011 Panayot Reyzi fait dons d'une paire de baskets à chacun des 24 enfants de l'école de Ravna gora, achetés avec une partie de ses propres frais de représentations.

En 2010 le maire fait don d'une partie considérable de ses frais de représentation aux maisons de la culture dans les localités de la commune.

Des baskets, des médicaments, des terrains de construction ... est-ce que tout cela ne crée pas des dépendances personnelles pour les habitants de la commune de Sozopol par rapport à certains représentants de l'administration municipale ou du conseil municipal? Est-ce que ces prestations financières ne sont pas autant

d'instruments de contrôle social que les hommes politiques locaux exercent sur de grands groupes de la population.

Les interviewés de la commune de Sozopol trouvent qu'il s'agit exactement de cela et que la politique sociale menée par la commune de Sozopol sera utilisée à des fins électorales. «La politique de la carotte» est, selon eux, accompagnée de la «politique du bâton». «Si on ne courtise pas le maire, on n'arrive à rien faire. J'avais besoin de garage et on m'a fait comprendre que sans soutenir le maire au conseil municipal je n'obtiendrai rien» – témoigne un représentant politique local de l'opposition à Sozopol. L'un des interviewés, qui occupe un poste de responsabilité important dans une autre des communes étudiées, a fait part à l'équipe de recherche qu'il était en train de recueillir des informations sur les maires de mairies dans sa commune afin de l'utiliser contre eux au cas où ils ne soutiendraient pas le maire sortant aux élections à venir. L'information sur des abus financiers est, selon cette personne, particulièrement utile: «Le maire les a portés (les maires de mairies) comme un poids pendant tout son mandat et maintenant ils ne peuvent pas ne pas le soutenir».

Élections municipales – l'intervention de l'État est inévitable

Un seul des interviewés considère que les forces politiques actuellement au pouvoir au niveau national n'utiliseront pas les ressources de l'État pour influencer la campagne électorale des municipales dans leur commune.

Pour tous les autres l'intervention du gouvernement national dans les campagnes pour les élections municipales est inévitable. Selon eux l'équipe dirigeante du pays se servira du pouvoir d'État (financements, médias, pression de la part de fonctionnaires de l'État, etc.) pour influencer la campagne électorale dans la commune respective.

On recense des exemples concrets de changement de fonctionnaires au niveau local (surtout des responsables des services d'assistance sociale) pour les empêcher de faire campagne en faveur des maires de commune sortants au lieu de dire du bien des candidats du parti au pouvoir au niveau national. Voici une preuve supplémentaire sur le lien existant entre le contrôle social exercé sur la population au moyen de prestations financières sociales de la part des communes et l'issue du vote local à venir.

D'après les interviewés un exemple très révélateur d'intervention de l'État dans des élections municipales est celui des élections partielles à Razlog. Un représentant politique local de la commune de Petrich, envoyé «en mission» par sa propre force politique à Razlog pour les élections partielles témoigne: «Là-bas la pression de la part de GERB entre les deux tours des élections était épouvantable. Le candidat de la droite sortait en tête au premier tour, mais il a fini par perdre. L'ensemble des ressources de GERB a été orienté vers Razlog. Le résultat aurait pu être différent si Fandâkova n'avait pas remporté les élections dès le premier tour à Sofia. Les gens de GERB auraient été occupés à Sofia et ils ne se seraient pas tous rendus à Razlog».

Les médias locaux et régionaux – de «l'opération lucrative de l'année» à la dépendance à long terme

Pour la plupart des interviewés les médias locaux et régionaux ne seront pas objectifs et impartiaux dans leur manière de couvrir la campagne électorale à venir dans leur commune. Pour la grande majorité d'entre eux, les médias locaux et régionaux prendront nettement parti aux élections municipales à venir et ne couvriront que les candidats sur lesquels ils ont misé au préalable pour une certaine raison.

Une part considérable des interviewés partagent l'avis que les médias locaux et régionaux ne couvriront que la campagne des candidats qui les ont payés selon le principe: «plus on reçoit d'argent, meilleure sera la couverture médiatique assurée». Ces personnes trouvent que les élections sont «l'opération lucrative de l'année» pour les médias.

Les interviewés donnent des exemples concrets des mécanismes selon lesquels les médias locaux et régionaux deviennent tributaires du pouvoir local à long terme. Les maires en fonction concluent des accords de services informationnels à des tarifs très intéressants pour les médias, les rendant ainsi tributaires d'eux-mêmes et de leur réélection.

Les câblo-opérateurs peuvent en général être placés dans une dépendance à plus long terme que la presse: leurs autorisations sont émises par la commune, parce que la loi exige qu'ils installent leurs réseaux câblés sous la terre.

Une partie insignifiante des interviewés exprime l'opinion que les médias locaux et régionaux couvriront de manière objective et impartiale la campagne électorale de tous les candidats. C'est dans la commune de Kazanlâk que cette opinion est exprimée le plus souvent, vu que c'est la commune où la concurrence entre les médias locaux est la plus élevée. La raison de cette situation est dans la conjoncture du moment: le président du conseil municipal, qui est en tête de l'opposition au maire, se trouve être le propriétaire d'une partie des médias locaux; le président du parti DSB a été nommé directeur du journal municipal avec le soutien des conseillers municipaux. Le maire de la commune se voit travailler dans un environnement médiatique relativement hostile et dans l'obligation d'éditer sous propre bulletin d'information tout en travaillant avec les médias qui restent en dehors du contrôle du président du conseil municipal ainsi que avec les médias régionaux de Stara Zagora.

Le nouveau Code électoral – inconnu et inutile

Plus de la moitié des interviewés ne connaissent pas les dispositions du nouveau Code électoral et, par conséquent, ne peuvent pas juger si l'adoption des nouvelles règles électorales est en mesure d'arrêter les pratiques d'achat de voix.

Le Code électoral était débattu à la Cour constitutionnelle et la plupart des interviewés attendaient l'arrêt définitif de la Cour avant de prendre connaissance du texte de ce document.

La presque totalité de ceux qui connaissaient les dispositions du nouveau code exprime l'avis que les nouvelles règles ne pourront pas contribuer à mettre fin aux pratiques aberrantes liées à l'achat de voix.

Les promesses du gouvernement, déclarées en public, de se servir des nouvelles règles électorales pour arrêter l'achat de voix, vu que pour la première fois il y aura des règles claires pour les représentants des différentes forces politiques plusieurs mois avant la tenue des élections, n'ont pas été confirmées par les participants aux entretiens de l'enquête.

Conclusion

L'équipe de recherche a identifié des attentes selon lesquelles les pratiques d'achat de voix et de manipulation du vote vont s'accroître aux élections municipales à venir.

Ces attentes exprimées au sein des communautés locales se trouvent confirmées par les résultats de l'enquête qui enregistre les risques suivants:

- Les raisons pour l'achat de voix et de manipulation du vote décrites dans le chapitre II du présent rapport restent valides pour les élections à venir.
- Les prémisses pour la corruption du vote local exposées dans le chapitre III du présent rapport sont toujours en vigueur. Qui plus est, la crise économique a accru la pression sur le pouvoir local de la part des groupements d'affaires et des groupes criminels, rendant la concurrence entre les milieux des affaires et les réseaux clientélistes dans les communes encore plus aiguë.
- Les réalités préélectorales et postélectorales des communes de Sozopol, Kazanlık et Petrich, décrites au chapitre IV, illustrent un modèle de gouvernement au niveau municipal dont le fonctionnement renforce encore plus la probabilité d'un combat acharné pour le pouvoir local aux élections à venir.

Le constat le plus inquiétant confirmé par les enquêtes sur le terrain menées dans les trois communes est que les pratiques d'achat de voix et de manipulation du vote sont perçues par les intéressés comme le levier le plus efficace pour la prise du pouvoir local dont se servent pratiquement tous les acteurs au niveau local. Le sentiment que ceux qui s'en servent restent impunis et sont intouchables renforce les intentions des participants au scrutin de se servir des pratiques corruptrices comme de moyens inévitables et indispensables pour s'assurer un avantage devant leurs concurrents.

La prévision générale que tout le monde se livrera aux pratiques d'achat de voix lors des élections municipales à venir va certainement déterminer le type de comportement politique, y compris la construction des stratégies et des tactiques préélectorales des participants qui ne seront pas fondées sur le principe du vote honnête et libre mais sur le recours à la contrainte, à l'exercice de pression et de contrôle des électeurs, sur la manipulation du vote.

En plus du manque de confiance en la capacité des institutions d'assurer le caractère honnête du processus électoral et d'imposer des règles qui garantissent l'égalité des chances aux participants aux élections, nous sommes en présence de la conviction que l'État se servira de tous les leviers dont il dispose pour permettre au parti au pouvoir d'avoir la priorité devant les autres participants au scrutin.

Le pouvoir local actuellement en place mettra à son profit une ressource publique acquise par des moyens corrompeurs pour s'assurer des avantages dans le processus électoral. «L'argent sale» sera un facteur important dans la campagne électorale à venir.

Il faut s'attendre à une compétition très acharnée sans arbitre maîtrisant la situation et sans respect des règles. Le résultat risque d'être un pouvoir local fortement tributaire des réseaux économiques et des groupes de criminels.

Annexes

Annexe n.1

Répartition des mandats de conseillers municipaux en 2003 et en 2007 ⁷⁸

	Pour les 3 partis aux meilleurs résultats	D'autres partis hors coalition	Coalitions	Non-inscrits	Total
2003	41% PSB, MDL et UDF	33%	24%	2%	100%
2007	51% GERB, PSB et MDL	24%	24%	1%	100%

⁷⁸ Résultats des élections municipales en 2007 – essai d'analyse géographique, Rumen Yankov

Répartition des mandats de conseillers municipaux aux élections municipales à Sozopol en 2003 et en 2007 ⁷⁹

	Pour les 3 partis aux meilleurs résultats pour le pays	D'autres partis hors coalition	Coalitions	Non-inscrits	Total
2003	35 % PSB (4), MDL (0) et UDF(2)	53 %	12 %	0 %	100 %
2007	24 % GERB (2), PSB (2) et MDL (0)	12 %	64 %	0 %	100 %

Répartition des mandats de conseillers municipaux aux élections municipales à Petrich en 2003 et en 2007

	Pour les 3 partis aux meilleurs résultats pour le pays	D'autres partis hors coalition	Coalitions	Non-inscrits	Total
2003	48 % PSB (7), MDL (1) et UDF (8)	24 %	18 %	10 %	100 %
2007	24 % GERB (3), PSB (2) et MDL (3)	61 %	15 %	0 %	100 %
Élections partielles 2008	18 % GERB (2), PSB (2) et MDL (2)	67 %	15 %	0 %	100 %

⁷⁹ Rapport «Les élections municipales achetées ou la mort de la démocratie locale» http://iped-bg.org/doc/doklad_iped_kupeni_izbori.pdf, p. 28

Répartition des mandats de conseillers municipaux aux élections municipales
à Kazanlâk en 2003 et en 2007

	Pour les 3 partis aux meilleurs résultats pour le pays	D'autres partis hors coalition	Coalitions	Non-inscrits	Total
2003	35 % PSB (11), MDL (2) et UDF (0)	32 %	33 %	0 %	100 %
2007	49 % GERB (8), PSB (8) et MDL (2)	38 %	13 %	0 %	100 %
Élections partielles 2008	35 % GERB (5), PSB (6) et MDL (2)	38 %	27 %	0 %	100 %

Annexe n.2

QUESTIONNAIRE

1. En 2011 se tiendront des élections pour conseillers municipaux et maires. Quelles sont vos attentes en ce qui concerne l'achat de voix dans votre commune?

- L'achat de voix diminuera par rapport aux élections précédentes
- L'achat de voix restera au même niveau par rapport aux élections précédentes
- L'achat de voix augmentera par rapport aux élections précédentes

2. Les partis politiques au niveau local peuvent-ils véritablement représenter leurs électeurs par leurs listes de parti pour conseillers municipaux et leurs candidats à la mairie?

- Ils peuvent. En démocratie les partis sont le mécanisme naturel pour assurer la représentation politique.
- Ils ne peuvent pas. Au niveau local, les partis ne représentent pas même leurs propres électeurs.

- Ils ne peuvent pas. Les partis ne sont qu'un moyen pour faciliter la candidature de certaines personnes. Ce qui compte c'est uniquement de profiter de l'inscription du parti. L'idéologie des partis ne compte pas du tout.
- Ça fait longtemps que les parties ne représentent plus personne au niveau local. Il vaut mieux voter pour des candidats non-inscrits..

3. Pourquoi les gens de votre commune feront acte de candidature aux postes de maires et de conseillers municipaux.

- Pour réaliser leurs idées de gouvernement en faveur de la commune.
- Pour réaliser plus facilement certains de leurs intérêts économiques.
- Pour le prestige. Être maire ou conseiller municipal est une preuve de réussite aux yeux des gens.

4. D'après vous, pourquoi les gens de votre commune votent aux élections municipales?

- Pour soutenir un candidat qui leur plaît ou une idée de gouvernement pour le développement de la commune.
- Par inertie, ils ont pris l'habitude d'aller voter.
- Pour soutenir un candidat qui est un parent, un proche ou un ami.
- Parce qu'ils attendent des bénéfices concrets pour eux-mêmes et/ou pour leurs proches (par exemple, être nommé à un poste à la municipalité, légaliser une construction illégale, avoir la priorité pour leur soumission à un appel d'offre de la commune, etc.

5. Faut-il que le milieu des affaires local participe de manière active aux futures élections municipales?

- Non. Le milieu des affaires local doit se tenir à l'écart de la politique locale. Sinon ce serait la satisfaction d'intérêts privés et la corruption.
- Oui. Le milieu des affaires local doit participer de manière active aux élections municipales parce que c'est lui qui connaît le mieux les problèmes locaux et se sent concerné par les décisions de la commune.

6. Selon vous, un bon résultat aux élections municipales est-il possible sans l'achat de voix?

- Oui, il est possible. Il suffit que le candidat soit suffisamment populaire et qu'il propose des solutions raisonnables aux problèmes de la commune.
- Non, il est impossible. Celui qui n'achète pas de voix, aura un résultat moins bon. Rien ne peut compenser l'achat de voix.

7. Pour quelle raison certaines personnes de votre commune sont prêtes à vendre leur voix?

- De toute façon les gens comprennent que les élections municipales ne changeront rien. Autant se faire un peu d'argent.

- Les gens sont tous dépendants d'un candidat et devront voter pour lui. Autant se faire un peu d'argent.
- Autre raison. Précisez svp

Selon vous est-ce que la campagne électorale dans votre commune recourra à «de l'argent sale» pour son financement?

- Non, il n'y pas de raison pour recourir à «de l'argent sale» – les moyens légaux suffisent et la loi crée les garanties nécessaires contre l'utilisation d' «argent sale» au cours de la campagne électorale.
- Oui. C'est avec «de l'argent sale» que sera financée cette partie de la campagne électorale pour laquelle les moyens ne suffiront pas. La campagne électorale coûte cher et il n'y a jamais assez d'argent pour elle.
- Oui. C'est avec «de l'argent sale» que sera financée l'essentiel de la campagne électorale. C'est le milieu local du crime qui financera les élections pour confirmer et élargir ces positions au sein du pouvoir local.

8. La police locale et le Parquet local seront-ils en état de mettre fin à l'achat de voix lors des élections municipales dans votre commune?

- Oui, à condition de recevoir le soutien externe nécessaire, par exemple du Ministère de l'intérieur à Sofia ou du Parquet régional et du procureur général.
- Non, ils n'y arriveront pas. Il n'y pas de volonté politique dans ce sens: tous les acteurs politiques, au niveau local ou central, sont impliqués.
- Non, ils n'y arriveront pas même s'ils le veulent. La volonté politique existe mais la législation empêche la prise de mesures adéquates.

9. Attendez-vous à ce que le pouvoir local sortant intervienne dans les prochaines élections de votre commune afin de favoriser ses candidats?

- Non. S'il le faisait, il repousserait plutôt les électeurs et, par ailleurs, les lois donnent assez de garanties pour que cela n'arrive pas.
- Oui. C'est inévitable. Le pouvoir local dispose de suffisamment de mécanismes pour favoriser ses candidats et il s'en servira. L'égalité des conditions pour tous les participants à la campagne électorale est impossible.

10. Pensez-vous que les forces politiques au pouvoir en ce moment au niveau national vont utiliser les ressources de l'État pour influencer l'issue des élections municipales dans votre commune?

- Non. Si elles le faisaient, elles repousseraient plutôt les électeurs et, par ailleurs, les lois donnent assez de garanties pour que cela n'arrive pas.
- Oui. C'est inévitable. Les forces politiques au pouvoir se serviront du pouvoir de l'État (financements, médias, pression de la part des fonctionnaires de l'État, etc.) pour influencer l'issue des élections municipales dans notre commune.

11. Dans la future campagne des élections municipales dans votre commune, quel sera le comportement des médias locaux et régionaux?

- Ils seront objectifs et impartiaux dans la couverture médiatique des élections municipales.
- Ils ne couvriront que la campagne d ceux qui paient suivant le principe: «plus on reçoit d'argent, meilleure sera la couverture médiatique assurée». Pour les médias, les élections sont l'opération lucrative de l'année.
- Ils prendront clairement parti en ne couvrant que ceux des candidats sur lesquels ils ont misé pour différentes raisons.

12. Ces élections municipales suivront les règles du nouveau Code électoral. Connaissez-vous ces nouvelles règles? Pensez-vous que celles-ci puissent arrêter les pratiques d'achat de voix?

- Non, je ne connais pas les dispositions du nouveau Code électoral.
- Oui, je connais les principales dispositions du nouveau Code électoral et je considère qu'elles contribueront à l'arrêt des pratiques aberrantes d'achat de voix.
- Oui, je connais les principales dispositions du nouveau Code électoral et je considère qu'elles ne contribueront pas à l'arrêt des pratiques aberrantes d'achat de voix.

En quoi consiste le problème de l'achat de voix en Bulgarie? Jugements extraits du discours d'experts

Stoycho P. Stoychev

Introduction

Depuis dix ans le problème de l'achat de voix en Bulgarie fait de plus en plus l'objet de discussions. Dans des périodes différentes, certaines pratiques ont provoqué des réactions hystériques au sein des médias et chez les commentateurs politiques et, par conséquent, dans la société: les voyages organisés en bus gratuits jusqu'en Bulgarie pour les expatriés en Turquie; une participation au vote approchant les 100% dans les régions dites «mixtes»; la participation en masse des électeurs dans les bureaux de vote ouverts en Turquie; des problèmes avec la documentation électorale dans certains bureaux de vote et, dernièrement, l'inscription en masse d'électeurs d'après leur adresse actuelle dans des communes «affriolantes» et l'existence de listes énigmatiques d'électeurs «achetés», ce ne sont qu'une partie des manifestations de ce phénomène.

Se trouvant dans l'impossibilité de trouver des scoops dans le débat politique qui, suite à la désagrégation du système politique après 2001, s'enlise dans un mélange affolant de pseudo-messages appris par cœur et vides de sens et de publicité politique de basse qualité, les médias se sont concentrés sur les pratiques d'achat de voix. Cette tendance s'inscrivait parfaitement dans le processus de «criminalisation» de l'ordre du jour de la société. À côté des nombreux reportages couvrant des cas de crimes, des émissions spécialisées dans la thématique du crime et des quelques séries policières à succès, la série des enquêtes journalistiques sur le processus de criminalisation du vote, déchaîné à travers le pays, nous paraît normale et naturelle. Le Bulgare moyen se réveille et s'endort avec des histoires de conspirations criminelles et de schémas d'achat de voix, de limousines noires faisant le tour des villages, de dealers transportant des clés USB et des listes de numéros de l'État civil.

Au milieu de cette hystérie collective, analystes et journalistes enquêteurs ont produit des explications divergentes des multiples leviers pour le contrôle du vote, en calculant le montant moyen d'une voix électorale, la part relative du vote acheté, en identifiant le parti ayant acheté le plus grand nombre de voix, sans donner pour autant une réponse à la question pourquoi les citoyens vendent leur voix. Jusqu'à présent on n'a pas pu trouver une explication satisfaisante des conséquences de ce phénomène. L'absence de ces deux explications ne semble pas paradoxale, vu que certains les trouvent évidentes: les partis achètent de voix parce que c'est le plus intéressant pour elles et l'achat de voix nuit à la démocratie parce qu'il viole le droit au vote libre et biaise la représentation. Ce ne sont pourtant que des explications apparentes qui ont elles-mêmes besoin d'être expliquées.

L'objectif du présent rapport est de proposer une réponse à ces deux questions en faisant des observations sur le discours des experts sur le thème du vote contrôlé. Le texte n'a pas l'ambition de donner une définition exhaustive de ce phénomène ni de faire une vérification déductive de modèles explicatifs dans le cadre des métathéories existantes comme, par exemple, celle du clientélisme. L'idée du texte est d'engendrer des hypothèses, par voie inductive, sur la nature et non sur les mécanismes du phénomène. Une recherche a réalisé 8 entretiens approfondis non standardisés avec des experts du processus électoral en Bulgarie, des fonctionnaires de partis et des parlementaires. C'était pour nous un instrument pour trouver, de manière inductive, une explication des prémisses et des conséquences du vote contrôlé. Il s'est avéré que nous pouvons distinguer deux types de discours d'experts que nous appellerons, par convention, le discours du politologue et le discours du sociologue.

L'explication du problème par la politologie est fondée sur le concept de «liquéfaction» du système des partis après 2001 et de déprofessionnalisation du processus politique au point que la politique revêt un caractère de besogne ménagère et que la logique politique se voit remplacer par une pensée économique à court terme. Le discours de la sociologie envisage le problème comme un symptôme du problème beaucoup plus important lié au caractère formel du régime de la démocratie et à la dépendance génétique du passé totalitaire. Cependant, les deux types d'explications insistent sur le fait que l'achat de voix n'est ni une pratique nouvelle ni une pratique qui prend de l'ampleur. Elle est ressentie plutôt comme un problème systémique qui devient plus visible avec le développement des médias et des canaux d'information électroniques libres qui rendent difficile la dissimulation de telles pratiques appliquées en masse. Avant de procéder à la présentation des discours d'experts nous dresseront une esquisse de la catégorie conceptuelle «achat de voix».

L'achat de voix comme un déficit du régime démocratique

L'explication de phénomène «achat de voix» comme une forme spécifique de mécanisme de marché est le produit d'un consensus relativement large parmi les experts du thème. Deux éléments de base peuvent être distingués dans ce mécanisme: l'offre et la demande. Souvent on affirme que les partis sont enclins à acheter des voix, parce que c'est la manière la plus rentable de dépenser leur budget de campagne électorale.⁸⁰ Trois principaux types de motivations sont utilisées à l'égard des électeurs: 1) un bénéfice immédiat sous forme d'argent ou d'objets, que l'on reçoit peu de temps avant ou après le vote; 2) un bénéfice indirect à long terme acquis après le vote sous forme de position prioritaire lors de la distribution de ressources ou de la sélection de soumissions aux appels d'offres; 3) des menaces de conséquences négatives pour certains électeurs ou pour des régions entières: licenciements, problèmes avec le pouvoir, coupures budgétaires pour certaines localités, etc.

⁸⁰ Cette opinion est partagée par la plupart des experts interviewés.

Depuis 20 ans nous sommes en présence de tous les trois types de motivations ayant tendance à les présenter comme un phénomène réservé à la Bulgarie. Le marquage du vote par une prise de vue dans l'isoloir, une manière spécifique de plier le bulletin de vote ou la remise aux électeurs de bulletins déjà remplis sont des pratiques connues dans de nombreux pays du monde.⁸¹ Une autre pratique connue depuis longtemps est l'observation de la répartition des voix dans les bureaux de vote en vue de punir les électeurs «infidèles».⁸² Les voyages organisés en bus électoraux étaient pratiqués au Mexique et au Vénézielam alors que les paiements en argent étaient courants en France dès le début du siècle dernier.⁸³

Quelque différents que soient les mécanismes utilisés et les pays où ils ont proliféré, il y a une caractéristique commune qui rend possible leur succès. De telles pratiques ont possibles dans des sociétés où le développement économique est faible, le niveau de modernisation est bas et la population se trouve dans une situation de dépendance de fait par rapport à l'État ou à d'autres sujets en ce qui concerne sa survie physique. D'habitude avec le développement et la stabilisation de la démocratie, mais surtout suite à l'affranchissement de la population de sa dépendance du parrainage de l'État, ces pratiques s'estompent parce qu'une part croissante des citoyens voit la politique comme un terrain permettant de défendre leurs intérêts.

Le discours du politologue: l'achat de voix comme produit de la désagrégation du système des partis

La principale explication du phénomène du «vote contrôlé» obtenue lors de l'étude empirique peut être qualifiée d'explication par la politologie. Les politologues et les fonctionnaires de parti interviewés interprètent le problème comme découlant du système des partis et situent l'achat de voix dans le contexte et la dynamique concrète de la vie politique au pays dans les 20 dernières années. Ce discours est dans une très grande mesure empiriquement pertinent, mais il est essentiellement descriptif.

L'achat de voix

On parle d'achat de voix en Bulgarie depuis les élections pour la 7^e Grande assemblée nationale en 1990. Une partie des experts interviewés qu'on distribuait à l'époque de la marchandise comme des couvercles pour bocaux, du bois de chauffage, des paires de baskets dont on recevait la gauche avant le scrutin et la droite après que le parti en question avait gagné, etc. On suppose qu'alors le seul parti qui avait la possibilité de faire ce genre de «troc» était le PSB (Parti socialiste bulgare). Aux élections suivantes on assiste à une diversification des pratiques d'achat de

⁸¹ Schaffer, F. C. What is Vote Buying? (Paper delivered at the "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying," International Conference, Center for International Studies, MIT, Cambridge, August 26–27, 2002)

⁸² Idem.

⁸³ Idem.

vote et à un élargissement de l'éventail des partis qui s'y livrent. Les marchandises sont remplacées par des sommes d'argent. Un marché des voix électorales se crée où le prix d'une voix varie sous l'influence de principes du marché. Dans les dix dernières années ce marchandage particulier a pris de l'ampleur au point de devenir une obsession collective dont l'expression se trouve dans les textes du nouveau code électoral voté en 2011 qui abondent en mesures contre l'achat de voix, des mesures qui, selon l'avis des experts, vont au-delà du raisonnable.⁸⁴

Après 2011 dans certains quartiers des villes, surtout des quartiers de Rom ghettoïsés, on commence à élaborer des listes avec les données personnelles d'électeurs qui exercent un vote contrôlé contre une rémunération ou pour d'autres motifs. Ces pratiques s'appliquent dans le cadre de communautés compactes, socialement vulnérables, marginalisées. Ces communautés ont le plus souvent un petit nombre de leaders qui contrôlent le gros de la population par des réseaux de liens de parenté ou de dépendances financières. Ce sont ces leaders-là qui, dans les dernières années, construisent et organisent le marché des voix rom qui consiste à proposer aux partis un nombre donné de voix selon une liste d'électeurs et contre rémunération, la concurrence s'établissant aussi bien au niveau de l'offre que de la demande.

Lors des dernières élections municipales une pratique nouvelle s'est imposée. Désormais le code électoral permet aux partis d'inscrire un nombre de mandataires illimité⁸⁵, ce qui n'est que la voie légalisée pour un achat de voix électorales. Dans le cas général, ces mandataires sont des décurions qui touchent légalement de l'argent des partis contre l'engagement d'assurer un certain nombre de voix par leur famille et leurs amis. L'argent pour cet achat de voix légal vient surtout de la subvention de l'État qui a augmenté considérablement dans les dernières années. Vu que les dépenses pour le fonctionnement d'un parti sont à peu près égales (tableau 4), les partis représentés au parlement et surtout les grands partis disposent d'excédents importants qui peuvent être reversés dans la rémunération des mandataires.

En Bulgarie, les partis ayant obtenu au moins 1% des voix aux dernières élections législatives perçoivent une subvention d'État⁸⁶. Le montant de la subvention est déterminé annuellement sur la base du nombre de voix réellement obtenues par le parti respectif et le montant du salaire minimal au 30 septembre de l'année précédente. Pour chaque voix valide les partis touchent 5% du salaire minimal. Selon un rapport de la Cour des comptes⁸⁷, dans la période juillet 2009 – juillet 2011, les partis ont perçu une subvention dont le montant est de 12 leva par voix par an. La subvention est versée aux partis en 4 tranches réparties tout au long de l'année.

⁸⁴ Entretien approfondi avec un expert national en matière d'élections et de systèmes électoraux.

⁸⁵ Art. 101 du Code électoral (paru au JO n.9 de 2011)

⁸⁶ Art. 26 de la Loi sur les partis politiques (paru au JO n.28 de 2005)

⁸⁷ Rapport d'audit de la Cour des comptes n.0000000111/2011

Dans le courant des deux années précédant les élections présidentielles et municipales de 2011, les principaux partis politiques percevaient une subvention dont le montant est estimé à environ 93 millions de leva (Tableau 3), dont 43 millions de leva pour l'année 2010.

Tableau 3. Montant global de la subvention d'État pour les partis politiques (juillet 2009 – juillet 2011)

Période	Subvention (en milliers de leva)
3 ^e et 4 ^e trimestre de 2009	24 766,66
2010	42 944,33
1 ^{er} et 2 ^e trimestre de 2011	25 247,02
Total	92 958,01

Source: Cour des comptes de la République de Bulgarie

En 2010 le parti GERB a perçu sous forme de subventions environ 18 millions de leva, alors que ses dépenses globales pour la même période remontent à 5,3 millions de leva. Dans le cas du MDL, la subvention est supérieure aux dépenses de 3 millions de leva environ (Tableau 4). Des trois plus grands partis, le PSB est le seul à avoir dépensé plus que la subvention perçue, mais cette différence a été compensée par des économies réalisées dans des périodes antérieures et par des revenus.⁸⁸

Tableau 4. Montant de la subvention d'État pour les partis représentés au parlement en 2010

Parti	Subvention (en milliers de leva)	Dépenses (en milliers de leva)	Différence (en milliers de leva)
GERB	17 819,55	5 321,14	12 498,41
PSB	6 673,00	8 656,00	-1 983,00
MDL	6 165,00	3 249,00	2 916,00
ATAKA	4 102,11	3 942,81	159,30
DSB	990,22	634,86	355,36
UDF	1 657,43	1 892,12	-234,69
RZS	1 475,00	1 245,00	230,00
Total	38 882,30	24 940,93	13 941,37

Source: Cour des comptes de la République de Bulgarie

Dans les faits, chaque voix obtenue aux législatives apporte la somme de 48 leva au parti respectif sous forme de subvention versée pendant 4 ans. Cette somme est très proche du prix moyen d'une voix qui remonte à 50 leva selon les dernières données de la section bulgare de Transparency International.⁸⁹ Le montant important de la subvention d'État pour les grands partis détermine la logique économique

⁸⁸ Rapport d'audit de la Cour des comptes n.0400300811 de 2011

⁸⁹ <http://dnes.dir.bg/news/prodavane-izbori-2011-glas-prodavane-glasove-9723361>

du phénomène d'achat de voix. Il s'avère que c'est le levier le plus efficace du point de vue économique pour dépenser ce dont dispose un parti au cours d'une campagne électorale. Les mandataires sont la formule légale selon laquelle ce levier peut fonctionner.

Les petits partis qui ne perçoivent pas des subventions d'État considérables et disposent de moyens limités, se servent d'un autre levier. Au lieu d'inscrire des mandataires, qui coûtent de l'argent, ils inscrivent des listes de parti trop longues pour leur capacité électorale. La tâche des candidats inclus dans ces listes est de mobiliser le vote de leurs parents et proches. Portant, ce mécanisme est bien moins rentable. Les résultats des dernières élections montrent que de bons résultats ne sont obtenus que par les partis qui perçoivent une subvention d'État considérable.

Selon l'avis d'un des experts interviewés, participant actif à la vie politique, cette tendance mènera à une bureaucratisation du système des partis. Les grands partis se stabiliseront grâce aux subventions de l'État alors que les petits partis connaîtront de plus en plus de difficultés dues à l'absence de financement. D'après cet expert, la mise en place d'un nouveau registre des dons pour les partis politiques contribue au renforcement de ce processus puisqu'il permet au gouvernement d'exercer une pression sur les donateurs privés des petits partis. Que cette hypothèse soit correcte ou pas, on a pu observer après les dernières élections présidentielles et municipales, un début de retour vers le système à deux blocs qui présuppose la marginalisation des petits partis.

Contrefaçon de procès-verbaux

Après 2001 le problème avec la contrefaçon de procès-verbaux s'aggrave parce qu'il découle du changement des règles pour le déroulement de la journée de vote, changement opéré pendant que les partis NDSV et MDL étaient au pouvoir. Jusqu'alors les bureaux de vote étaient composés de représentants des deux principaux blocs pour qu'ils se contrôlent l'un l'autre. L'opposition des deux blocs dans le système de partis bipolaire motive les représentants de chaque parti dans le bureau de vote de surveiller leurs homologues de l'autre parti pour prévenir d'éventuelles tentatives de contrefaçon des résultats du vote. Ce modèle de contrôle mutuel disparaît avec la désagrégation du système des partis en 2001. Des pratiques de biaisement des résultats commencent à se mettre en place comme la contrefaçon, dans la liste d'émargement, de signatures d'électeurs qui n'ont pas voté par des membres de la commission électorale de section, accompagnée de l'ajout du nombre de voix respectif au résultat d'un parti donné, ainsi que le décompte comme non valides de certains bulletins exprimant un vote pour des partis qui ne sont pas représentés à la commission de section.

Cette dernière pratique a été constatée, au moyen d'une expérimentation empirique menée par l'auteur de ce texte, lors des élections européennes et législatives en 2009. Les tableaux 5 et 6 ci-dessous représentent des extraits de procès-verbaux pour les deux types d'élections provenant du même bureau de vote où le nombre

d'électeurs n'était pas important.⁹⁰ Dans le cadre de l'expérimentation 3 voix ont été exprimés pour la «Coalition bleue» dans les deux types de scrutins. Le but de l'expérimentation était de voir si ces deux voix seraient comptés comme non valides, vu que la coalition en question n'était pas représentée dans la commission de section. Au scrutin des européennes, tenu le 7 juin 2009, moins important pour les partis politiques, les deux voix étaient enregistrées comme valides. Au scrutin des législatives, tenu un mois plus tard, les mêmes voix ont été comptées comme non valides.

Tableau 5. Extrait du procès-verbal de CES dans le bureau de vote n.***** aux élections pour représentants au Parlement européen en 2009

1	Nombre des électeurs dans la liste principale et la liste supplémentaire	70
13	Nombre des électeurs selon les signatures apposées dans les listes d'émargement (principale et supplémentaire)	36
14	Nombre des enveloppe trouvées dans l'urne	36
18	Nombre des voix non valides	0
22	Nombre des voix valides	36
17. Répartition des voix valides selon les listes de candidats		
№	Parti / Coalition / Candidat non-inscrit	voix obtenues
1	"Ordre, légalité et justice"	0
2	PP "LEADER"	0
3	GERB	8
4	MDL "Mouvement des droits et libertés"	2
5	Parti ATAKA	5
6	COALITION POUR LA BULGARIE	12
7	UNION DES FORCES PATRIOTIQUES "PROTECTION"	0
8	NDSV	7
9	SOCIAL-DÉMOCRATIE BULGARE	0
10	"Nouvelle démocratie bulgare" (BND)	0
11	"LA COALITION BLEUE"	2
12	PP «LES VERTS»	0
13	EN AVANT VMRO – Mouvement national bulgare, Union populaire agrarien, Mouvement Gergyovden, Parti populaire uni	0
14	Comité d'initiative Chavdar Ivanov Nikolov	0

Source: Commission électorale centrale de la République de Bulgarie

⁹⁰ Le numéro du bureau de vote n'est pas cité ici pour éviter de révéler l'identité des citoyens ayant participé à l'expérimentation.

Tableau 6. Extrait du procès-verbal de CES dans le bureau de vote n.*****
aux élections pour députés à l'assemblée nationales en 2009

Partie ²² – Résultats du vote pour les listes de partis et de coalitions		
20	Nombre de bulletins pour les listes de candidats trouvés dans l'urne	41
26	Nombre de voix non valides pour les listes de candidats	2
27	Nombre de voix valides pour les listes de candidats	39
28. Répartition des voix valides selon les listes de candidats		
N°	Nom du parti / de la coalition	Nombre des voix obtenues
1	"Ordre, légalité et justice"	0
2	PP "LEADER"	0
3	GERB	11
4	MDL "Mouvement des droits et libertés"	2
5	Parti ATAKA	6
6	COALITION POUR LA BULGARIE	12
7	UNION DES FORCES PATRIOTIQUES "PROTECTION"	0
8	NDSV	8
10	"COALITION DE GAUCHE BULGRE"	0
11		
12	PP «LES VERTS»	0
13	"SOCIAUX-DÉMOCRATES"	0
15	PP "L'AUTRE BULGARIE"	0
16		
17	PP "Mouvement national pour le salut de la Patrie"	0
18	Union nationale bulgare – ND	0
19	«La Coalition bleue»	0
20	'Pour la Patrie – DGI-NL»	0

Source: Commission électorale centrale de la République de Bulgarie

Des formes extrêmes de contrefaçon électorale se sont aussi manifestées quand dans des bureaux de vote entiers le scrutin devient formel. Dans de tels cas le taux de participation dans certains bureaux de vote approche les 100% alors que toutes les voix exprimées sont en faveur du même parti. La commission est alors formellement composée de représentants de différents partis mais en pratique ils œuvrent tous pour le même parti. Selon les propos d'un des experts interviewés:

«...le vote contrôlé n'est pas une sorte de vote de groupe organisé en faveur d'un parti donné contre rémunération par l'organisateur, c'est plutôt la garantie territoriale de suffrages pour un parti donné sans que ce soit nécessairement traduit par une participation réelle au scrutin. Par exemple, des bureaux de vote où tout le monde vote de la même manière et où le taux de participation est autour des 90%. Un tel résultat n'est pas le fruit d'une vraie rémunération ou d'un véritable contrôle du vote. Un tel résultat ne peut être obtenu qu'en remplissant de fausses listes d'émargement et qu'en faisant un dépouillement formel des résultats du scrutin.»⁹¹

Les partis qui disposent des ressources nécessaires pour obtenir ce type de résultats au vote sont, en général, les partis qui détiennent le contrôle sur le pouvoir local et reçoivent l'appui catégorique de la population dans les petites localités. D'après deux des experts, jusqu'à il n'y a pas longtemps, le seul parti de ce type était le MDL, mais aux dernières élections un tel vote unanime s'est manifesté aussi en faveur du parti GERB.

Ce qui est symptomatique de telles pratiques de contrefaçon du scrutin dans les bureaux de vote, c'est le refus de mettre en place des centres de dépouillement des bulletins. Si de tels centres étaient mis en place, il ne serait plus possible de remplacer des bulletins ou de contrefaire des procès-verbaux, vu que tous les partis intéressés auraient la possibilité d'y participer par leurs représentants dont le nombre n'est pas très grand. L'absence de volonté d'assurer une telle transparence et une telle visibilité du processus d'établissement des résultats du vote est révélatrice des profits que les partis arrivent à tirer du maintien du statu quo.

Un vote contrôlé

Les experts interviewés signalent un troisième mécanisme de contrôle sur le vote, appliqué surtout aux élections municipales mais parfois aussi lors des législatives. Celui-ci est possible dans des localités plus petites où les sources de revenus se limitent à quelques sociétés. Ces sociétés ont toujours besoin de la bienveillance du pouvoir local, ce qui fait que soit elles tissent des liens avec les partis nationaux, soit elles fondent leurs propres partis, dits des «partis d'affaires», là où des ressources importantes sont distribuées au niveau local. La pratique manipulatrice consiste à expliquer aux salariés de la société, à la veille des élections, quel est le parti ou le candidat proche de la société et combien c'est important que ce parti ou ce candidat remporte les élections pour qu'il y ait des commandes en vue du développement de

⁹¹ Entretien approfondi avec un expert-analyste de la transition bulgare et du processus politique.

la société et pour garantir plus de travail pour ses salariés. Ce mécanisme est en mesure de mobiliser le vote en faveur d'un parti ou d'un candidat, de façon volontaire ou sous la menace de licenciement⁹², de foyers entiers qui dépendent de la société en question.

Un des experts interprète le ralentissement du déroulement du scrutin dans certains bureaux de vote aux municipales de 2011 comme la réponse de la part des grands partis à ce type de vote contrôlé:

„... dans deux villages le déroulement du vote a été extrêmement lent et on a montré 50 ou 60 personnes qui n'avait pas réussi à voter. Très probablement il s'avérera que dans ces deux villages ils ont tous un contrat avec un employeur qui devait être la victime de ce ralentissement. Voilà pourquoi certains ont protesté (c'est d'ailleurs la première fois que j'entends des protestations de ce type) «Ne volez pas notre voix!» ou «Laissez-nous voter!». Ce sont des répliques absurdes pour un système démocratique. Mais l'idée d'empêcher quelque 20, 30 ou 40 personnes de voter signifie un siège de moins au conseil municipal.»⁹³

Le système des bureaux de vote contribue aux pratiques de contrôle du vote. Les partis au pouvoir peuvent facilement exercer une pression sur les habitants de localités entières parce qu'ils disposent de leviers financiers pour sanctionner les villages dans lesquels ils n'obtiennent pas le nombre de voix souhaité. L'un des experts se souvient du déroulement des élections partielles pour le poste de maire dans la commune de Mineralni bani, région de Haskovo. Au moment du dépouillement des bulletins on constate que la moitié environ des votants pour le MDL avait marqué leur vote en inscrivant leurs noms au dos du bulletin. C'est la raison pour laquelle on admettra la règle selon laquelle les bulletins sur lesquels on trouve des noms, des mots ou des symboles, sont considérés comme non valides. Selon l'avis de cet expert au cours des dix dernières années ces pratiques prennent de l'ampleur et deviennent une récurrence irréversible du processus électoral, surtout en ce qui concerne les élections municipales.

Synthèse de l'explication par le politologue

L'explication du phénomène de l'achat de voix, générée dans le cadre du discours de l'expert en politologie, se fonde sur un schéma relativement simple et cohérent. La désagrégation du système des partis amène la crise dans les identifications idéologiques des citoyens qui est à la base de l'aliénation et l'apathie politique. Cette crise crée la sensation de l'absence d'alternative politique qui démotive les citoyens, les détourne de la participation au processus politique et peut être facilement mesurée par le taux décroissant de participation aux élections.

⁹² Une telle pratique a été révélée dans la région de Razlog par une enquête journalistique de la chaîne télévisée BTV; l'émission est passée à l'antenne en septembre 2011.

⁹³ Entretien approfondi avec un expert national en matière d'élections et de systèmes électoraux.

Ce processus se développe en forme de spirale: avec l'accroissement de l'apathie politique l'écart entre les partis et les politiciens, d'une part, et la société, de l'autre, augmente, ce qui renforce encore plus l'apathie. La principale conséquence de ce processus est la tendance de voir des groupes de plus en plus importants d'électeurs vendre leur voix, parce que ceux-ci ne voient pas de véritable alternative politique et apportent leur soutien à celui qui leur offre des profits sur le moment. Ceci alimente l'offre sur le marché des voix électorales.

L'apathie politique rend les messages et les programmes électoraux peu efficaces dans la lutte pour les voix des électeurs, ce qui pousse les partis à aller à la recherche de moyens plus rentables pour acquérir un soutien aux élections. Deux procédés s'ouvrent devant eux: 1) la manipulation de l'opinion publique par le recours à des campagnes publicitaires qui suscitent la peur ou le mépris pour l'adversaire politique ou bien qui présentent le parti sous un jour excessivement positif; 2) l'investissement de moyens dans l'achat direct de voix électorales à la place des méthodes conventionnelles des campagnes à travers les médias. La priorité accordée à l'économique dans la politique du parti détermine le degré dans lequel les partis vont miser sur l'un ou l'autre procédé. Il s'avère plus rentable pour les partis d'investir leur budget de campagne électorale dans l'achat direct de voix au lieu de mener des campagnes coûteuses qui donnent des résultats décevants. Ceci alimente la demande sur le marché des voix électorales.

Avec l'accroissement de l'offre, les partis orientent de plus en plus de ressources vers ce marché puisqu'il leur apporte des profits électoraux garantis. Ce mouvement s'effectue de nouveau sous forme de spirale. L'offre accrue mène à une demande accrue, car les partis sont enclins à acheter la totalité du vote disponible. Cela veut dire qu'ils se retireront de plus en plus de l'utilisation de moyens pour des campagnes publiques en leur préférant les accords non publics conclus directement avec les électeurs. Dans la réalisation de ce schéma, la contrefaçon des procès-verbaux du vote est juste une forme de concurrence déloyale et s'inscrit dans la logique du marché non public du soutien électoral.

Les effets de l'extension du marché sont plusieurs. En premier lieu, la politique devient de moins en moins publique, ce qui est en contradiction avec la notion même de politique. En second lieu, la prédominance toujours plus nette de la logique économique mène à un biaisement de la représentation politique: les mieux représentés sont ceux qui disposent de ressource financière pour acheter des voix et non ceux qui proposent des alternatives politiques dans l'intérêt de la majorité des citoyens. Troisièmement, l'extension du marché risque d'écarter du jeu les petits acteurs ayant moins de moyens, ce qui amènera une cartellisation, c'est à dire un système bipartite dans les conditions d'une représentation proportionnelle, contrairement à la logique d'un pays démocratique qui fonctionne bien. Quatrièmement, tout ceci renforce le caractère oligarchique de la politique et de l'État, ce qui risque de mettre fin à un régime démocratique encore fragile. Le régime oligarchique mettra le gouvernement et les gouvernés dans une relation de parrainage où la dépen-

dance des gouvernés sera de plus en plus forte. Il en résultera une perte de la liberté politique et économique, puisque l'État oligarchique essaye de centraliser toutes les ressources. «Quand on a payé pour le pouvoir, on a tendance à vouloir l'utiliser tout entier à son gré.»⁹⁴ L'exercice du pouvoir devient un acquis, un droit et non plus une responsabilité.

D'où le danger énorme qui découle du phénomène d'achat de voix. Bien que certains trouvent le vote contre rémunération aussi légitime que le vote en réponse à un message efficace (en fin de compte, ce sont deux formes du même processus, qui consiste à convaincre les électeurs à donner leur soutien à un candidat donné), les effets collatéraux sur le système démocratique sont néfastes pour le fonctionnement de celui-ci. En prenant appui sur ces arguments, nous pouvons conclure que l'achat de voix n'est pas simplement une pratique non démocratique, mais que c'est une pratique antisystématique, dont l'effet sur la démocratie et aussi négatif que celui des partis antisystématiques.

Le diagnostic du problème semble bien plus facile que sa solution. Il serait naïf de croire que les partis limiteront de leur gré les pratiques d'achat de voix alors que c'est l'option la plus rentable pour eux. Si on recourt au dilemme du prisonnier comme modèle explicatif, on arrivera toujours à un équilibre où tous les partis achètent des voix, car ils soupçonnent leurs rivaux de faire de même, mais la situation sera la meilleure pour les partis au pouvoir grâce à leur accès à des ressources qu'ils investissent dans l'achat de voix. La seule issue de ce cercle vicieux serait d'arriver à un gouvernement si odieux pour les électeurs qu'ils perçoivent sa disparition comme un meilleur profit que les bénéficiaires touchés au moment des élections.

Le discours du sociologue: l'achat de voix comme un problème structurel de la société bulgare

Le deuxième type d'explication du phénomène de l'achat de voix remonte aux racines du régime démocratique en Bulgarie et de ses défauts dus à «l'importation» d'un cadre institutionnel démocratique dans un environnement social essentiellement non démocratique. Le résultat de cette incompatibilité institutionnelle particulière serait, selon les experts, l'incapacité de fait du régime démocratique de fonctionner dont l'un des symptômes est l'achat de voix électorales. Les experts appartenant à ce paradigme affirment que les mesures prises contre l'achat de voix ne pourront pas apporter une solution au problème, car celui-ci est structurel et non procédural.

Le problème, selon les experts, vient du déficit de la représentation d'intérêts, qui est un élément fondamental de la démocratie représentative moderne. L'un d'entre eux considère qu'une grande partie des citoyens bulgares ne sont pas des titulaires

⁹⁴ Entretien approfondi avec un expert.

d'intérêts authentiques parce qu'ils ne se conçoivent pas comme tels. Ils ne comprennent que le côté procédural de la démocratie sans comprendre son contenu. L'un des éléments de ce côté procédural est le caractère multipartite de la société imposée par la nomenclature de l'ancien régime. Les partis ne représentent pas de véritables intérêts et ne sont donc pas les agents d'une représentation authentique, ce qui fait que le régime politique en Bulgarie est une imitation de démocratie, caractérisée par des procédures formelles et vides de sens, dépourvues de signification politique. L'existence de partis n'exprime pas des intérêts de groupes consolidés, liés à des stratégies de développement économique. Ceci détermine la dépendance des partis par rapport à la corruption systémique, politiquement tolérée.

Puisque le pouvoir d'État en Bulgarie intervient dans une série de domaines qui ne lui appartiennent pas, les partis subsistent grâce à leur participation au pouvoir et non grâce au soutien de leurs électeurs. Les mécanismes de redistribution et non la satisfaction des intérêts des citoyens sont les éléments clés pour les partis. Pour les maîtriser, il faut accumuler des ressources en vue de l'achat de voix pour remplir l'exigence formelle de vote, qui n'est pas en soi l'expression d'une volonté.

L'expression authentique d'une volonté présuppose un intérêt privé et de groupe conscient, qui se traduit par l'acte politique du vote. Les groupes marginalisés se caractérisent par un déficit d'intérêt politique articulé. Par conséquent, le vote aux élections n'est pas ressenti comme un acte réel de délégation de représentation et d'attribution de responsabilité, mais comme procédure vide de sens sauf dans les cas où un profit personnel (surtout lucratif) est réalisé.

Selon l'avis des experts, la base sociale du marché des voix s'appuie sur des milliers d'«habitants» bulgares qui existent en dehors de tout réseau d'intérêts et ressentent l'État et le pouvoir comme des structures étrangères et souvent hostiles, non comme des institutions à travers lesquelles on réalise des priorités politiques. C'est la raison pour laquelle l'achat de voix est une pratique non seulement possible, mais naturelle. L'apathie politique n'est pas une récidive mais une caractéristique structurelle de la société bulgare.

Ces prémisses sociales établissent la base de la prédisposition des partis à acheter des voix. Mais ces derniers ont une motivation pour maintenir le système tel quel, parce que tout changement voudrait dire perte du contrôle sur la redistribution des ressources. Le maintien des dépendances économiques et sociales de groupes importants de la population est un des principaux leviers de ce contrôle. Le freinage du développement social de ces groupes les rend extrêmement dépendants du parrainage de l'État. Le maintien du statu quo garantit aux partis un monopole illimité sur les leviers de redistribution de l'État et élimine en fait le politique dans la politique.

Ce qui est très révélateur de la solidité du statu quo c'est le fait que le peu d'hommes politiques authentiques en Bulgarie, qui se distinguent par leur positions,

programmes et idées claires, par leur honnêteté politique, sont le plus souvent impopulaires et vite rejetés par le «système d'immunité» de l'élite politique qui est, elle, apolitique. Ils ne sont pas identifiés comme «les nôtres» et sont vite isolés sous la couverture du pragmatisme politique.

À travers ce prisme, le désordre créé lors des dernières élections municipales et présidentielles n'apparaît pas comme quelque chose d'inhabituel ou d'extrêmement inquiétant. Au contraire, il est en harmonie avec le statu quo politique, seulement un peu plus visible à cause des imperfections du code électoral et de l'intérêt accru des médias. Ceci rend le problème plus visible mais pas plus grave. L'achat de voix a toujours été une des caractéristiques du milieu politique bulgare. Cette caractéristique était pourtant jusqu'à présent restée relativement dissimulée. L'accent mis sur elle par l'opinion publique n'empêche pas les participants à ce processus de mener leur action, il les rend même plus arrogants et renforce leur sentiment d'impunité.

Ce qui peut paraître paradoxal, c'est que les experts qui partagent cette opinion, ne voient pas une implication directe des directions centrales des partis dans l'achat de voix quoiqu'une telle implication doive être attendue, vu que ce processus revêt une cohérence systématique. À la question si l'achat de voix est la stratégie la plus gagnante aux yeux des leaders des partis, les experts tendent à orienter le problème vers les responsables locaux: «...le point est dans le fait que la direction centrale délègue des responsabilités. Non des droits mais des responsabilités. Elle pose des objectifs concrets dans le cadre de la campagne. À partir de là c'est le responsable local qui dispose d'un mandat pour faire ce qu'il juge nécessaire pour obtenir le résultat souhaité au niveau local. Personne ne lui en tiendra compte en cas de victoire. C'est plutôt par manque de ressources que les activistes de partis locaux recourent à l'achat de voix, espérant de pouvoir couvrir leurs dépenses après une victoire aux élections.»⁹⁵

Ainsi les leaders de partis restent propres mais en réalité ils stimulent l'achat de voix. Selon les experts, l'issue de cette pratique aberrante passerait uniquement par une transformation sociale qui ferait de l'État un exécuteur de politiques visant des résultats concrets au lieu d'un distributeur de moyens, légitime mais inefficace et donc irresponsable. On a besoin de règles établissant un nouveau type de comportement politique qui présuppose des mécanismes clairement définis en vue de la réalisation de politiques publiques. Selon l'un des experts il faudrait «... un nouveau type de constitution qui redéfinisse les pouvoirs de l'État face aux citoyens, car le grand absent de la constitution actuelle est le citoyen.» La constitution actuelle ne prévoit pas des interactions horizontales pour lesquelles les institutions seraient des régulateurs et non des médiateurs. Le pluralisme qu'elle établit est loin d'être une mesure suffisante pour la transformation sociale vers une démocratie moderne. Elle recrée le type totalitaire d'organisation de l'État, entravant ainsi l'apparition d'une représentation authentique.

⁹⁵ Entretien approfondi avec un expert en matière de corruption politique et de déficits de la démocratie.

Conclusion

Tout en divergeant dans le contenu des explications qu'ils proposent des pratiques d'achat de voix, les deux types de discours d'experts convergent quant aux conclusions qu'ils en tirent. En fin de compte, ce phénomène est identifié comme un défaut du régime démocratique, qu'il soit un héritage du passé totalitaire ou le produit de la désagrégation du système des partis. L'apathie politique des électeurs s'explique par l'absence d'alternative politique par une partie des experts ou par le manque de culture politique civique par les autres. Quelle que soit son origine, elle résulte en une crise dans la représentation qui sape les bases du régime démocratique et mène à de plus fortes dépendances des groupes sociaux les plus vulnérables.

Selon la logique du discours sociologique, les partis n'auraient jamais de motivation pour renoncer aux pratiques d'achat de voix, car ils sont intéressés par le maintien du statu quo qui leur garantit l'accès aux mécanismes de redistribution de l'État. Le discours du politologue, pour sa part, propose une autre voie vers la même conclusion: puisque les partis se livrent à la concurrence pour les voix électorales, elles continueront à acheter des voix tant que ce sera la stratégie la plus gagnante. Aucun parti ne voudra renoncer à ces pratiques, car elle soupçonnera les autres de continuer à les appliquer. L'abandon de ces pratiques lui causerait des pertes.

Sans doute, les pratiques d'achat de voix sont caractéristiques des sociétés sous-développées et peu modernisées où existent de lourdes dépendances de groupes importants de la population, le plus souvent privés d'un accès adéquat à l'éducation et au marché de l'emploi. La suppression de ces dépendances apporterait dans une grande mesure une solution au problème de la qualité de la démocratie. Ce problème ne pourrait être résolu par la législation comme on a souvent tenté de le faire (et à chaque fois sans résultat). Les campagnes publicitaires visant à expliquer le caractère aberrant de l'achat de voix sont, elles aussi, vouées à l'échec, car tout comme les mesures législatives, elles ne s'orientent pas vers les racines du problème, mais vers ses manifestations. La solutions proposée dans le cadre des deux types de discours est dans la mobilisation de l'énergie sociale, due, dans le premier cas à l'exaspération de la société face aux faiblesses du gouvernement ou, dans le deuxième cas, à une aspiration positive vers une transformation sociale qui puisse donner du sens au modèle de gouvernement démocratique, en éliminant les dépendances qui favorisent le marché de voix électorales en Bulgarie.



ORGANISATION
INTERNATIONALE DE
LA FRANCOPHONIE



ISBN 978-854-2914-14-3

