

**VIIe congrès de l'Association française  
de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table-ronde n°2**

**“ La règle électorale ”**

**Sous la direction de  
André-Paul Frogner et Annie Laurent**

---

**Les usages politiques de la règle électorale  
Un siècle plus tard,  
à propos de l'article de Raymond Saleilles  
sur la représentation proportionnelle (1898)**

**Christian-Marie Wallon-Leducq,  
Craps, Université Lille 2**

Le 21 avril 2002, notre règle électorale désigne les deux candidats habilités à se présenter au second tour aux suffrages des français. Le sursaut de participation d'entre les deux tours ne modifie guère le score du second candidat finalement battu dans un duel à la structure politique inaccoutumée.

Le calendrier obéissant à une prescription législative récente, l'élection des députés en juin ne donne aucun député à la formation que dirige le battu de l'élection présidentielle du 5 mai. Le sursaut abstentionniste de l'élection législative s'accompagne d'un affrontement bipolaire d'une structure partisane différente. Le parti du Président l'emporte, porté entre autres, par un discours selon lequel le vote législatif ne **doit** pas contredire le vote présidentiel, dans la logique de l'organisation législative du calendrier. La majorité présidentielle comporte près de 400 députés, soit près de 70% de la représentation nationale.

Il peut apparaître clair que le suffrage universel a voulu que l'Assemblée soit chargée de mettre en forme législative le programme du Président élu et c'est sur ce thème qu'ont fait campagne les députés de la nouvelle majorité. Le suffrage universel a tranché.

En 2002 ainsi qu'en 1997 et 1993, alors que les majorités élues sont nettes, les formations politiques obtenant finalement des députés rassemblent lors du premier tour, moins de 50% des électeurs inscrits sur les listes électorales. En 1973, ou en 1978, les formations obtenant finalement des députés en avaient rassemblé 70%.

Peut-on faire, à légitimité égale, à règle égale, comme si cela n'avait pas de signification et de conséquences ?

Le Président élu avec 82% des suffrages dans la configuration que nous savons avait réuni sur son nom moins de 20% des suffrages lors du premier tour.

Peut-on faire, sans discuter un instant sa légitimité, comme si son élection valait, par stricte obéissance à une règle, validation de son programme ?

Est-il possible d'interroger, au-delà des modalités de désignation des représentants, l'ensemble des significations implicites qu'elles entraînent comme si la règle électorale les portait comme conséquences évidentes et obligées ?

Chacun connaît l'état du divorce entre les citoyens et la politique, entre les électeurs et leurs élus. Chacun connaît l'évolution du recours à l'abstention lors d'élections autrefois épargnées par le phénomène. Chacun connaît le recours sans cesse croissant aux sondages destinés à repérer une opinion que ne traduirait pas l'état de représentation de nos assemblées. Il devient impossible de ne pas ré-interroger la nature et la portée de nos règles électorales en tentant de faire le tri entre ce qu'elles sont et les croyances qui les accompagnent, entre les fonctions qui sont les leurs et les usages qui en sont faits.

Jean-Louis Quermonne fustige<sup>1</sup> dès le lendemain de l'élection présidentielle ceux qui s'abandonnent, « après le tremblement de terre du 21 avril, au vieux démon qui fait croire que les problèmes se règlent à coups de changement de régime. La coutume fait parfois mieux que l'agitation constituant. » Il n'est pas question de poser ici la question du régime mais seulement d'un « segment » pour reprendre l'expression de Jean-Luc Parodi<sup>2</sup>, celui qui concerne la règle du jeu électoral pour la désignation des assemblées. Il ne convient pas ici de prôner telle ou telle modification de la règle mais de s'interroger sur la place d'une règle, de ses fonctions, de ses usages dans un dispositif politique particulier et historiquement daté.

Un débat s'est ouvert dès le 21 avril, sans se refermer depuis puisque des réformes sont évoquées, des changements proposés. De quel débat devrait-il s'agir ? Au-delà de l'affrontement théologique et réducteur entre majoritaristes et proportionnalistes, mobilisant toujours les mêmes vieux arguments sur l'efficacité des uns et la justice des autres, examinons les conditions politiques et sociales qui génèrent ce débat et les termes de réflexion autour desquels il serait susceptible de s'organiser. Pour échapper à la tentation du « vieux démon » et à l'enfermement d'une conjoncture par trop spécifique, il existe peu de lecture plus profitable que celle de Pierre Rosanvallon consacrée à l'histoire de la représentation démocratique en France<sup>3</sup> sous le titre évocateur du « peuple introuvable. » Dans ce travail sur la construction de la démocratie représentative en France, P Rosanvallon nous restitue le débat intellectuel et politique qui agite la fin du XIX<sup>e</sup> siècle quand se pose au système politique la « question ouvrière » et, plus généralement la question sociale. Parmi les nombreux acteurs de ce débat foisonnant, les juristes, la doctrine, prennent une place éminente.

Je me propose de faire un détour par ce moment privilégié pour prendre une distance commode avec notre temps immédiat et pour retrouver une part d'apaisement dans un débat qui, en France, est rarement serein et raisonné. J'extrait l'article de Raymond Saleilles<sup>4</sup> paru dans la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* et consacré à la représentation proportionnelle (1898, tome IX). Il terminait l'article par ces mots « Il m'a semblé voir à certains symptômes que la question en France commençait à gagner du terrain. C'est ce mouvement que j'ai voulu signaler : et je voudrais que ces quelques observations ne fussent pas inutiles à en accroître l'extension. » Ce moment n'est sans faire penser au notre. Saleilles écrit en juriste, certes, et ici dans le cadre de la théorie constitutionnelle, mais aussi,

---

<sup>1</sup> « Le mythe de la VI<sup>e</sup> République », *Le Monde*, 8 mai 2002.

<sup>2</sup> Parodi

<sup>3</sup> Rosanvallon P, Paris, Gallimard, bibliothèque des histoires, 1998.

<sup>4</sup> Raymond Saleilles, né à Beaune (Côte-d'Or), le 14 janvier 1855. Agrégé des Facultés de droit en 1884, puis agrégé à la Faculté de droit de Dijon en 1885.- Professeur d'histoire du droit à la Faculté de droit de Dijon en 1892. Délégué comme agrégé à la Faculté de droit de Paris en 1895, chargé d'un cours de droit criminel, en suppléance de M Leveillé.

Cette note est l'exacte reproduction de la note biographique figurant à la fin de l'article de la revue.

car pour lui les choses sont indissociables, en citoyen irrigué par l'importance que revêt à ses yeux la question sociale. Comment pourrait-on penser la règle sans se référer à la vie concrète de ceux à qui elle est destinée ?

La règle électorale ne peut se comprendre que par ses deux fonctions fondamentales : gouverner et représenter. Il convient d'en avoir un usage rationnel au regard des objectifs poursuivis. Ces deux pôles, gouverner et représenter, sont à l'œuvre ensemble et d'égale importance. Cette articulation réussie est le gage de l'articulation entre le politique et le social. Il ne peut être question de ne les examiner qu'en théorie. C'est à l'épreuve de l'histoire, de la mise en œuvre, c'est à dire des usages qui sont faits de la règle et de ses fonctions qu'il faut apprécier la pertinence de nos systèmes politiques.

Nous établirons d'abord le mouvement qui court des fonctions initiales aux usages concrets, puis nous prendrons les traces de Raymond Saleilles en cette fin de XIX<sup>ème</sup> siècle pour apprécier l'aide qu'il peut nous apporter pour mieux penser notre entame de XXI<sup>ème</sup> siècle.

## **I. Les fonctions de la règle électorale : désigner, gouverner, représenter**

Le chemin qui mène l'électeur à l'urne est sans doute plus complexe et plus riche de sens qu'il n'apparaît directement à l'électeur lui-même. Il ne s'agit pas seulement d'un exercice de désignation d'élus. Cet acte individuel charrie des dimensions enfouies et intimes que Philippe Braud<sup>5</sup> ou Frédéric Bon<sup>6</sup> nous ont appris à explorer. Une fois lâché le bulletin dans l'urne, l'électeur et son univers disparaissent et s'efface au profit d'une machinerie de transformation de son acte individuel en délibération collective. Là intervient la règle et n'intervient plus qu'elle. Le vote est un produit manufacturé. Si l'élection est abandon de souveraineté, ce dernier apparaît dès qu'est prononcée la parole rituelle : "a voté!" » Dès lors commence une opération savante de construction, d'invention de la délibération. Des objectifs ont été définis et les modalités susceptibles de les atteindre sont prévues avec rigueur. La règle retenue est un moyen, raisonnablement choisi et agencé en vue d'obtenir des résultats explicitement décrits ou (et) implicitement souhaités. La règle ne se comprend, théoriquement, que par les fonctions qu'elle est supposée remplir.

L'analyse critique d'une règle électorale devrait porter sur la nature des objectifs poursuivis et sur l'aptitude de la règle à y parvenir.

Les objectifs sont rarement explicites et l'étude des dispositifs techniques de la règle ne suffit pas à établir l'objectif poursuivi, à le révéler. Cependant l'activité législative, la répétition des révisions et des modifications ou des adaptations permet d'identifier des usages que l'on peut rapporter à des fonctions. Le regard porté confrontera une perspective historique à des notions définies théoriquement dans notre système politique.

Pierre Martin nous rappelle très utilement le découplage initial du vote et de la démocratie<sup>7</sup> quand il inscrit sa présentation des règles électorales dans le cadre de la démocratie représentative. Ce détour n'est pas innocent. Elire correspond à une activité antérieure au suffrage universel, antérieure à l'idée démocratique et contradictoire à l'idée démocratique quand elle lui est contemporaine.

La Cité athénienne désignait la plupart de ses nombreux magistrats par le tirage au sort, instrument de la démocratie (Aristote) parce que garantissant l'égalité (parmi les candidats). Ces magistratures n'étaient exclusivement judiciaires au sens d'aujourd'hui. Elles remplissaient aussi des fonctions politiques. Les mandats étaient courts et une nouvelle candidature n'était possible que le quitus du précédent acquis. Quand des fonctions

---

<sup>5</sup> Braud Ph, *Le jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses FNSP, 1991.

<sup>6</sup> Bon F, « Qu'est-ce qu'un vote, », *Histoire*, juin 1979, n°2.

<sup>7</sup> Martin P, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Montchrestien, 1997, pp 11 et suiv.

semblaient exiger des compétences particulières inégalement distribuées parmi les citoyens, alors, et alors seulement on procédait à l'élection. L'enjeu était de définir le ou les meilleurs. L'élection, c'est à dire la sélection, permet de reconnaître une aristocratie ou une oligarchie. Il en allait ainsi pour la désignation du stratège qu'Athènes n'abandonnait pas au tirage au sort.

La république romaine emprunte, à des degrés moindres, des techniques comparables. L'idée de la centurie prérogative est tout à fait intéressante pour comprendre l'articulation des rôles du vote et du tirage au sort.

On a longtemps considéré que des motivations religieuses pouvaient se trouver à l'origine de ces pratiques. La plupart des historiens d'aujourd'hui réfutent cette thèse et expliquent par les conceptions politiques de l'époque les choix du tirage au sort et de l'élection. Les républiques italiennes (Florence) et celle de Venise en particulier ont inventé des modalités de désignation très savantes dans lequel le tirage au sort tenait une place considérable. Les raisons en étaient politiques. Elles visaient à éviter les factions, les divisions, les campagnes et leurs risques de corruption. Une élection pouvait « se fabriquer ». On peut discuter la portée véritable de ces dispositifs électoraux. Ils ne sont mentionnés que pour montrer que l'élection ne porte pas en elle-même l'idée démocratique. L'Eglise romaine qui jamais ne songea à tirer au sort le pape parmi les cardinaux n'aima guère le tirage au sort suspect d'interprétation magique. Surtout, la désignation du futur pape doit clairement correspondre à la recherche de celui qui est le meilleur, le seul meilleur. La règle permet un travail de délection, le vote, qui ne cherche pas à avaliser quelque idée démocratique que ce soit.

Pierre Manin montre très bien<sup>8</sup> que la Révolution française, matrice de nos systèmes politiques, ignore l'idée même de tirage au sort. Sa première assemblée, issue elle-même de l'élection, ne connaît que ce mode de désignation. Il y a deux raisons essentielles à cette logique : D'une part, les constituants ne prétendent pas à la démocratie, mais plutôt dans la ligne d'un Sieyès, à une sélection des représentants parmi ceux qui détiennent de la compétence, ceux qui participent des « lumières » et portent la Raison. Le système représentatif ne se veut pas une démocratie (à l'exception du discours jacobin<sup>9</sup>). L'exercice de la souveraineté est confié à une élite, une aristocratie au sens aristotélicien peu compatible avec l'air du temps. D'autre part, la disparition du tirage au sort procède d'une transformation fondamentale dans l'ordre des conceptions politiques. L'élection mobilise une volonté, une activité d'adhésion ou de consentement au pouvoir. Peu importe pour qui on décide de voter. Avant tout dépouillement quelque chose d'essentiel est intervenu qui s'imposera à tous quel que soit le résultat. L'action de voter correspond à l'expression libre de son consentement au pouvoir. Dans notre tradition politique, l'acte de voter signale la manifestation de la volonté générale.

Sans peine le principe électif s'accommode-t-il de la définition censitaire du corps électoral ou de la subtile distinction du citoyen actif et du citoyen passif. Il faudrait aller chercher dans la vision minoritaire d'un Condorcet les éléments constitutifs d'une conception républicaine de la citoyenneté telle qu'elle s'imposera sous la Troisième république. A l'origine de l'inscription de l'élection dans notre dispositif politique et institutionnel on trouve donc une technique de désignation aristocratique et un consentement au pouvoir, accompagnés de l'amorce de l'idée de majorité porteuse de la volonté générale que certains peuvent considérer comme une forme nostalgique du principe d'unanimité.

Les fonctions de désignation et de gouvernement de la règle électorale sont les deux premières à apparaître. Le système représentatif en sa forme parlementaire s'en contente.

L'idée démocratique est nettement plus tardive et procède de deux mécanismes différents. D'une part, et Tocqueville nous le fait découvrir en Amérique, la répétition et la

---

<sup>8</sup> Manin P, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, 1995.

<sup>9</sup> Jaume L, *Le discours jacobin*.

régularité de l'élection compensent l'acte d'abandon de la souveraineté par le contrôle et la faculté de se séparer de ceux que l'on ne juge pas digne de représenter. D'autre part, l'arrivée du suffrage universel confère à l'ensemble des citoyens, égaux en droits politiques, le soin de désigner et de participer à l'émergence de la volonté générale. La formidable extension du corps électoral ( de 240 000 à 9 millions en 1848) ouvre la question de la troisième fonction de la règle : la fonction de représenter.

Cette fonction était auparavant implicite et s'épuisait dans la fonction de désignation : le suffrage censitaire en restreignant socialement le corps électoral y répondait clairement. Raymond Saleilles, peu suspect de complaisance à l'égard des idées socialistes, qualifiera le parlementarisme de la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle de « bourgeois ». La question sociale était présente dans le cadre du suffrage censitaire. Doit-elle disparaître quand le suffrage universel est introduit ? Les individus égaux en droit sont-ils à ce point égaux que la règle d'organisation du suffrage n'a pas à s'en saisir ? C'est de cette question dont s'empare Pierre Rosanvallon dans « Le peuple introuvable » au carrefour des luttes politiques et sociales, des débats philosophiques et de l'œuvre juridique. Existe-t-il un mètre électoral ? Que mesurer et comment l'exprimer ? Comment rendre compte de l'identité et de la diversité en un temps de réflexion très critique sur le caractère abstrait de l'individu constituant la souveraineté nationale ?

Finalement trois solutions ont été retenues successivement dans la pratique juridique sans jamais clore le débat ni jamais tout à fait l'ignorer. Un premier temps de débat donnera naissance à la loi de 1919, scrutin mixte à deux tours pour les élections de 1919 et 1924. La logique dominante en est majoritaire, la représentation proportionnelle complète et les électeurs ne sont pas devant des listes bloquées. La règle est complexe ( mais combien d'autres pays ont adopté durablement des règles complexes) et la faible part de proportionnalité n'emporte pas le soutien de ceux qui défendent le principe de représentativité. Le retour est facilité pour le scrutin uninominal majoritaire à deux tours que le pays connaît si bien. La loi de 1927 tend à se détacher de l'arrondissement comme unité de compte des circonscriptions. La parcellisation du territoire en une multitude d'unités est le garant de la diversité servant de base à la représentation. Le territoire l'emporte sur la sociologie et la question sociale : le peuple est peut-être introuvable mais le pays ne l'est pas : le découpage devient la clé de la représentation en même tant qu'un enjeu partisan majeur. La proximité, le local ne peuvent ignorer le social. La diversité d'opinion et sa traduction en tant que telle à l'Assemblée par l'intermédiaire des partis (peu structurés jusqu'alors) sera la réponse parfois lyrique des lendemains de la Libération. La France des notables, exaltée en 1927, sort de l'épreuve de la guerre déconsidérée par le vote de la loi du 10 juillet 1940. Les partis, articulés à la question sociale, porteurs d'intérêts, d'opinions et de valeurs, « disent » la France. Ils commencent réellement à concourir à l'expression du suffrage ainsi que le consacra la constitution de 1958.

On peut considérer que sous la V<sup>ème</sup> république une forme de synthèse s'organise entre la diversification territoriale et l'identification partisane dans le cadre du SUMADT. La nationalisation des enjeux et des comportements électoraux, la conquête du territoire par les partis par le développement des mécanismes centralisés d'investiture agencent une forme d'équilibre en faveur d'une fonction de représentation prenant en compte la diversité sociale. Deux conditions doivent être remplies pour que cette nouvelle formule ne transforme pas en une fiction : Les caractéristiques des découpages électoraux et l'aptitude des partis à rendre compte du pays qui vit et se transforme. Autrement dit, les usages de la règle permettent-ils d'en honorer les fonctions ?

## II. Des fonctions aux usages : gouverner, sauvegarder, imposer

L'ensemble des travaux consacré à l'invention et à la révision de la règle montre comment se manifestent les préoccupations du législateur, qu'il s'agisse du principe lui-même (majorité ou proportionnalité), de la définition de la circonscription ou des conditions de seuil pour obtenir des sièges ou la permission de se maintenir dans la compétition. Depuis l'avènement du suffrage universel, la France a connu 154 années d'activité électorale quasiment ininterrompue et de 1848 à 2002 40 élections législatives. Nous détenons là un terrain d'observation des usages des règles électorales assez complet.

Sur les 40 élections législatives, 28 se sont déroulées dans le cadre du scrutin majoritaire de listes à deux tours. La logique majoritaire imprègne massivement notre système politique au-delà des changements constitutionnels puisqu'elle concerne 80% des cas. Seules 4 consultations s'effectuent dans le cadre d'une RP départementale (1945, juin et novembre 1946 et 1986). Quatre autres scrutins connaissent une mixité entre la logique majoritaire et le principe proportionnel (1919, 1924, 1951, 1956). Bien qu'avec des intensités inégales, cette mixité favorise la logique majoritaire.

Il convient d'ajouter à ce tableau que seules 6 élections ne connaissent qu'un seul tour.

La permanence caractérise manifestement notre usage de la règle. Deux tours : 85% des cas, majoritaire : 80% des cas, Scrutin majoritaire : 70% des cas. La France « conserve » une tradition politique. Les changements sont épisodiques et très étroitement liés à des considérations politiques conjoncturelles (1885, 1951, 1986). Le seul changement de règle assez clairement lié à un débat public sur sa nature et sa fonction est sans doute celui qui intervient en 1919. Il renvoie à l'agitation intellectuelle et politique des trente années qui ont précédé à propos de la question sociale. Il n'est pas excessif de soutenir que les lois électorales de 1875, de 1927, de 1951 ou de 1958 ne procèdent pas de grands débats publics mais de décisions prises en des cercles relativement fermés du monde politique professionnel. Dans l'ensemble, le premier usage de la règle est conservateur au sens strict et non péjoratif du terme. La permanence de la règle est telle que celle-ci tend à s'identifier à un modèle culturel français ou à un ordre naturel de la chose politique qui rend la réflexion critique difficile et parfois suspecte.

Pour son aspect uninominal, il convient aussi de remarquer que l'histoire de notre découpage<sup>10</sup> est aussi celle d'une forme de permanence. Quelques grandes étapes (1875, 1927, 1958, 1986) ponctuent la longue durée à un rythme et une intensité moindre que les bouleversements démographiques et sociaux de la même période. Les travaux d'élaboration de ces découpages, pour ce que nous en connaissons<sup>11</sup> ne les font pas apparaître comme des révolutions ou des ruptures mais comme des adaptations, des ajustements encadrés par des continuités administratives (la place du canton dans la circonscription *ad hoc* après l'arrondissement). Le terme de scrutin d'arrondissement à longtemp survécu à son abandon tant le neuf n'oubliait pas l'ancien. La pérennité de l'organisation administrative, si archaïque soit-elle, protège de l'aventure partisane et de l'imagination poétique des ministres de l'intérieur.

Durant l'été 1986, dans la période de conception du dernier découpage électoral de la France, tant la commission des sages que le Conseil d'Etat (le second relançant à l'occasion la première) apparaissent comme les garants de la sauvegarde de principes anciens quand les propositions du Ministre de l'intérieur, Charles Pasqua, donnent l'impression d'outrepasser des convenances et pas seulement le cadre législatif ( Val de Marne, Hérault, Pas-de-Calais etc.. ). A la différence des découpages du Second Empire, ouvertement effectués en vue de résultats escomptés, ceux de la République s'inscrivent plutôt dans une conception de

---

<sup>10</sup> Guillaudière B, *Atlas historique des circonscriptions électorales française*, Droz 1995, Lancelot A et MT, *Atlas des circonscriptions électorales*, FNSP, 1970.

<sup>11</sup> Guillaudière, *op cit* ; Ponceyri, *Le découpage électoral*, Economica 1988.

protection et de préservation<sup>12</sup>. Cette disposition n'est pas neutre au regard de ses implications politiques. En particulier l'ancrage rural de la représentation, conforté par le maintien du canton comme unité de base, est une constante qui traverse les deux siècles. Il s'agit d'une France stable et aisément identifiable en termes de territoire. On y retrouve la France des terroirs et des tempéraments propices à la longue durée et peu porteuse, du moins dans les imaginaires, de surprise. La caricature en est fournie par Joseph Barthélémy<sup>13</sup> en 1927, justifiant le maintien du canton de Lesparre en circonscription : « Voilà un arrondissement qui, à lui seul, constitue une région délimitée, un cru classé, un grand vin. C'est une unité qui porte un nom connu. Ne le fondez pas avec les pins et les huîtres. » Les pins et les huîtres comme le cru classé s'accompagnent d'un notable éligible, chargé d'incarner et de transmettre. Nous rencontrons là toutes les études consacrées à la notabilité, aux fiefs, à l'hérédité au localisme et au clientélisme.

Le dogme territorial de notre sumadt sera longtemps conforté par la stabilité des grands déterminants sociologiques et contribue à l'usage conservateur de la règle en matière de représentation.

Le principe de sauvegarde intervient aussi dans le registre de la fonction de gouvernement même quand, pour sauvegarder, il faut modifier la règle. Deux cas de figure illustrent cette hypothèse du changement pour la continuité : les révisions de 1951 et de 1986.

La loi du 9 mai 1951, dite loi sur les apparentements, est une entreprise réussie de sauvegarde non seulement d'une « formule » politique autour d'une alliance à vocation majoritaire se substituant au tripartisme défunt en 1947, mais du régime lui-même de la IV<sup>ème</sup> République. La double opposition inconciliable du RPF gaulliste et du PCF pouvait, dans le cadre de proportionnelle, bloquer le fonctionnement des institutions. L'invention des apparentements relève de l'exigence fonctionnelle en matière de gouvernement et l'idée d'Henri Queuille évite une très grave crise de régime. Certes l'éviction de la Seine et de la Seine-et-Oise du nouveau dispositif législatif ne grandit pas l'opération sur le strict plan de la morale, mais l'idée de l'alliance dans le cadre de la RP, sanctionnée par les électeurs et dégageant une logique majoritaire sera reprise plus tard pour les élections municipales (1983) et, cinquante ans plus tard et pour l'instant, pour les élections régionales.

Sauvegarde aussi que le changement législatif qui intervient en 1985 en vue des élections de 1986. Il n'est point ici question d'une éventuelle crise de régime ni, comme il fut alors sommairement dit, d'inverser ou de modifier un résultat prévisible. Si la gauche devait être minoritaire, le retour de la proportionnelle ne pouvait que consacrer l'état de fait. Il ne s'agissait pas non plus d'honorer l'une des 110 propositions du candidat François Mitterrand en 1981. chacun connaissait le peu de goût du Président pour la proportionnelle et, finalement son absence de « religion » en matière de mode de scrutin ainsi qu'il l'avait déclaré dès 1950<sup>14</sup>. L'affaire était d'opportunité politique. Le premier intérêt résidait dans l'atténuation sensible de l'effet d'amplification de la victoire de la droite en matière de nombre de sièges, la RP départementale à la plus forte moyenne ne pouvant l'annuler. Cela sauvegardait au bénéfice du Président une opposition nombreuse et une perception différente du rapport de force dans l'hypothèse nouvelle de la cohabitation. Au passage, cela garantissait des ressources en meilleur nombre pour le parti socialiste. Cela apportait, potentiellement, d'autres avantages liés à l'exercice de la fonction présidentielle : un usage plus libre ou moins contraint<sup>15</sup> des dispositions constitutionnelles tel que celles de l'article 8 ou de l'article 12. L'objet est d'élargir, autant que faire se peut, la marge de manœuvre d'un Président qui ne veut pas « inerte. » Même si la nouvelle majorité saura trouver les réponses adaptées, on voit

---

<sup>12</sup> Guillaudière, *op cit*, p 57

<sup>13</sup> *Idem* p 61

<sup>14</sup> Discours devant le congrès de l'UDSR.

<sup>15</sup> Parodi et Duhamel, « Inéluctable ou imprévisible ? l'évolution de la V<sup>ème</sup> république », FNPS, 1985 .

bien ici l'usage particulier d'une modification de la règle électorale dans son articulation à la règle constitutionnelle et son caractère stratégique : Sauvegarder le pouvoir présidentiel. A l'arrivée la loi de 1986 atteindra son objectif lié à la représentation mais non celui lié à la fonction de gouvernement.

La manière dont se déroule cet épisode de modification de la loi électorale met en lumière les réticences d'une partie des députés socialistes attachés, en priorité aux formes de la représentation territoriale. La fédération socialiste du Pas de Calais, peu sensible au projet présidentiel, mettra au point une procédure d'investiture des candidats socialistes du département susceptible de préparer utilement le retour du scrutin uninominal<sup>16</sup>.

Les exemples jusqu'ici empruntés à notre histoire de l'organisation du suffrage ne concernent qu'à la marge le système de partis. Quand en 1951, Maurice Duverger<sup>17</sup> établit des rapports d'influence entre les modes de scrutin et les systèmes de partis, il hiérarchise les capacités contraignantes des lois électorales. Il voit dans le mode de scrutin anglais et plus largement anglo-saxon, celui qui, à l'épreuve, entraîne le plus d'effets, et sa tendance au bipartisme, même imparfait, peut ainsi faire figure de loi. La représentation proportionnelle lui apparaît porteur d'effets de moindre intensité et pour le cas français, seules les élections de 1945 et 1946 lui offrent un cas d'étude quand trois grandes formations politiques, le MRP, la SFIO et le PCF rassemblaient près de 75% des suffrages exprimés. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours est pour lui celui de la Troisième république et son caractère contraignant n'est guère visible. Duverger y voit une règle électorale souple, favorisant l'alliance et peu productrice d'effets singuliers. Ce ne sont pas les résultats des élections législatives de 1958 qui peuvent lui donner tort. Le premier tour a des airs de Quatrième république et le second tour ne structure pas une majorité organisée. Le bénéfice recueilli par l'UNR est sensible mais les logiques de report sont multiples, les duels ne sont pas la règle. Seul l'effet d'isolement du PC est caractérisé (19% des voix au premier tour et 10 députés au second). La nouvelle règle électorale ne génère pas une structure partisane nouvelle.

La bipolarisation de la vie politique française prend naissance en 1962 sans modification de la règle électorale. Seule l'analyse du scénario de crise de l'automne 1962 permet d'en rendre compte. Un référendum crucial impliquant une conception des institutions et l'implication personnelle de celui qui les incarne, un calendrier qui enferme les législatives dans la logique binaire de la consultation précédente, substitut d'un second tour d'élection présidentielle au suffrage universel direct avant la lettre, un camp du oui en face d'un cartel du non, voilà les termes d'une bipolarisation naissante et inégale. Les gaullistes et les républicains indépendants de Valéry Giscard d'Estaing s'emparent des potentialités offertes par la règle. Ils en font usage. La gauche mettra dix années à construire sa réponse en symétrie. La hausse des seuils d'accès au second tour de l'élection législative à 10% des inscrits (loi du 29 décembre 1966), puis à 12,5% (loi du 19 juillet 1976) sont des mécanismes de resserrement de la contrainte dont l'objet est de parachever puis de verrouiller une évolution. Cela apparaît comme une clause de sauvegarde.

Le seuil vient à la rescousse d'une bipolarisation construite par la vie politique, prise en charge par les partis et légitimée par un corps électoral qui « adhère » à cette structure de l'offre politique. Les élections de 1973 et de 1978 témoignent (abstention, score des partis, petits partis rares et faibles) de ces temps giscardiens, d'une bipolarisation quadripartite équilibrée, un jardin politique à la française.

L'idée des seuils refait surface en 2002. Peut-on raisonner encore ainsi quand 40% des électeurs s'abstiennent et que 20% des suffrages exprimés vont vers des formations finalement non représentées et cependant durables. On ne peut plus parler de sauvegarder ou

---

<sup>16</sup> Wallon-Leducq CM, « Sous la proportionnelle, le territoire » ; in Perrineau, *Le baptême des urnes*, Pédone, 1986.

<sup>17</sup> Duverger M, *Les partis politiques*, A. Colin, 1951

d'accompagner quand il s'agit de forcer ou d'imposer dans l'ordre légal une fiction politique institutionnalisant une forme d'oligopole de la représentation politique. La fonction de représentation disparaîtrait au profit d'un usage de gouvernement. Les enseignements et plus sûrement les interrogations des élections de 2002 tournent autour de la fonction de représentation et les pré-projets concernant plusieurs niveaux de consultation semblent concerner autre chose. Jacques Chirac lui-même appelle à la prudence, surtout en ce qui concerne l'élection législative<sup>18</sup>.

C'est à ce point de réflexion, quand les fonctions s'effacent devant les usages, qu'il nous semble souhaitable de revisiter un débat ancien autour de questions encore bien actuelles aujourd'hui.

### **III. Revenir aux fonctions : Regard porté sur le débat politique et intellectuel français à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle**

(Raymond Saleilles, *La représentation proportionnelle*, Revue de droit public et de science politique, 1898, tome IX)

Saleilles<sup>19</sup> débute son propos en regrettant la grande difficulté qu'il y a, selon lui, en France de débattre des questions de l'organisation électorale ( le mode de scrutin) « sans passer d'un bond à la question des principes. » Avant qu'il ne soit possible de mobiliser des arguments de réflexion et de raison liés à la réalité, d'évoquer la faisabilité de solutions techniques, les juristes et les politiques se replient derrière des « principes » inviolables dont le respect s'impose avant tout exercice critique.

Ce défaut pourrait être de nature psychologique, un trait de tempérament collectif qui nous ferait préférer les affrontements idéologiques, l'affirmation de « formules » délégitimant dès le départ l'argumentation de l'autre. Il en va souvent ainsi, bien-sûr, de l'opposition séculaire entre majoritaristes et proportionnalistes tel qu'elle tend à s'exprimer dans le débat public.

Le fond de l'affaire révèle plutôt, selon l'auteur, une forme de paresse intellectuelle qui imprègne durablement le droit public français<sup>20</sup> :

« Nous avons introduit dans notre droit public je ne sais quel élément de métaphysique d'allure absolument mystique... qui a tout au moins cet immense défaut d'avoir l'effet de tout ce qui est dogme, celui de dispenser de réfléchir. »

L'élément de métaphysique qui irrite Saleilles est notre conception sacralisée de la souveraineté et notre référence sans cesse réaffirmée à une souveraineté issue « d'une pluralité d'individualités abstraites. » il ne saurait y avoir, sauf fictivement, une somme de volontés individuelles accumulées. Il n'existe, selon Saleilles, qu'une souveraineté vivante, collective : la nation dans son expression politique. Aucun organe ne saurait s'en prévaloir, aucun « ne l'épuise et la renferme dans sa totalité et son unité». Le reste est formule.

Le système représentatif anglais est une aristocratie parlementaire et non une démocratie représentative. D'ailleurs, ce système s'est parfaitement accommodé d'une conception restreint du corps électoral. La France prétend être une démocratie représentative où seule la représentation majoritaire relève du respect des principes. Raymond Saleilles se propose de démontrer que l'argument d'incompatibilité de principe de la représentation proportionnelle et de notre conception de la souveraineté n'est pas recevable.

---

<sup>18</sup> *Libération*, jeudi 12 septembre. Insertion d'une parole présidentielle attestant le retard du présent papier en vue du congrès.

<sup>19</sup> Saleilles R, *La représentation proportionnelle*, RDP, 1898, p 219

<sup>20</sup> *Idem*, p 221.

Notre propos ici ne consiste pas à reprendre une défense et illustration de la RP mais de retrouver dans l'argumentation de l'auteur les termes d'un débat approfondi susceptible de nous éclairer.

Saleilles estime que la notion même de suffrage universel implique l'idée que chacun participe le plus complètement possible à la décision politique. Il note combien les Belges l'ont compris dès l'origine et combien leur débat fut riche. Le suffrage universel ne peut se réduire à l'abandon immédiat de la souveraineté dans l'acte de désignation. Il convient que ce moment d'abandon soit reculé le plus longtemps possible sans franchir la limite de l'illusion de la démocratie directe. Quel est l'espace concevable entre l'abandon, à l'anglaise, et la démocratie directe ? Saleilles trouve la réponse dans l'analyse de la fonction de gouverner dévolue à la règle électorale. Au sein de cette fonction il établit la distinction entre une fonction de gouverner *stricto sensu* et la fonction de faire la loi, radicalement différente<sup>21</sup>.

Gouverner c'est appliquer une politique particulière tandis que faire la loi consiste à résoudre un problème juridique ou économique.

Gouverner c'est « obéir à un parti » tandis que faire la loi c'est « se mettre au dessus des partis, parce que, finalement, l'exercice législatif est une opération de transaction. »

Gouverner c'est s'appuyer sur une « majorité compacte et fidèle » tandis que faire la loi consiste à « chercher une vérité juridique, économique, éthique. » Ce travail de recherche de la bonne loi, de la vérité, du juste s'effectue à côté ou en dehors de la majorité.

A chaque loi correspond une nouvelle majorité, spéciale à ce moment là de l'activité des représentants. Dès lors que cette distinction s'opère, et l'on mesure sa portée pratique réduite, l'abandon de souveraineté intervient à chaque vote législatif. Non pas qu'il y aurait on ne sait quelle survivance d'un mandat impératif, mais parce que c'est à chaque vote de la loi que le représentant mobilise sa liberté de représentant. L'exercice en est continu, ininterrompu, le temps de la législature. Dans cette conception du travail législatif il importe que soit représentée la diversification de l'opinion, sans cesse nécessaire pour que la réflexion et la transaction aient un sens. La liberté mobilisée acte par acte n'a de sens que parce que l'assemblée délibérante s'appuie sur une gamme ouverte de sensibilité et une représentativité des citoyens. La loi ne saurait s'enfermer dans une logique binaire du oui et du non superposée à la logique majoritaire de gouvernement. Une majorité politique de gouvernement n'est pas atteinte sous prétexte que le vote d'une loi lui est défavorable. Les deux dimensions ne sont pas nécessairement du même ordre. Qui plus est, les mécanismes constitutionnels classiques de la dissolution et de la responsabilité gouvernementale sont là pour résoudre la question politique soulevée par une éventuelle contradiction. Le travail législatif n'est pas soumis à une logique implacable de gouvernement.

La réflexion de Saleilles ne se résume pas à une simple pétition de principe en faveur de la proportionnelle et de sa représentativité. Elle correspond au souci de poser en principe l'articulation du travail législatif avec le corps social, la société telle qu'elle est vraiment et non pas en somme d'abstractions. La RP est une solution technique disponible compatible avec une certaine conception de la souveraineté. Comme le rappelle malicieusement Saleilles : « le but des constitutions est donc uniquement de créer des organes, aussi bien adaptés que possible, en vue de fournir l'expression exacte de la volonté du pays ». Ne saurait s'y substituer une vision « métaphysique » et « mystique » de la volonté générale.

Sans rentrer ici dans le débat qui oppose l'école historique et les libéraux, il convient de dire rapidement ce que Saleilles entend comme souveraineté nationale. Elle est une souveraineté collective, résultante d'individus socialement impliqués, inscrits dans les événements et l'histoire, soumis à des dynamiques d'échange et de conflit. Si ces dynamiques ne nourrissent pas la représentation, elles s'affirmeront ailleurs, dans des logiques mortifères

---

<sup>21</sup> *Idem*, p 390.

de lutte des classes par exemple. Ne pas s'abandonner à la lutte des classes exige de poser fortement la question sociale et la question ouvrière. La question sociale ne doit pas être ignorée par une vision « bourgeoise » qu' a trop connue le siècle qui s'achève.

La conception de l'individu abstrait mène, en plus, à une représentation molle, « moyenne » et désincarnée du pays. Les deux fonctions de la règle électorale (gouverner et représenter) ne peuvent alors être satisfaites et seule la première est partiellement honorée.

On comprend à lire Saleilles et son souci méthodique de fonder en principe une solution, la RP, qui en France n'est considérée que comme une technique, la formule de Pierre Rosanvallon voyant dans « l'élan proportionnaliste une utopie positive. » Pour utopique qu'elle soit un siècle plus tard, il est positif aujourd'hui de reprendre l'exigence d'analyse d'un Saleilles pour éclairer cette zone sombre de notre débat d'aujourd'hui : quelle est la part de la question sociale dans notre organisation du suffrage quand les fonctions fondamentales de la règle tendent à s'effacer devant les usages.

Pourquoi cette invitation à le lire ou le relire ?

La première raison peut paraître être anecdotique. Le professeur Raymond Saleilles, quand il écrit cet article vient de prendre le cours de sciences criminelles à Paris, s'est rendu célèbre sur la question des accidents du travail et sera, à peine quelques années plus tard, à l'origine de questionnements nouveaux sur le code civil. Il ne s'agit pas d'admirer une capacité hors du commun mais plus simplement de remarquer que c'est toujours de même chose dont il est question : l'adaptation de la règle de droit et de son usage en faveur de ceux qui concrètement sont le corps social. Il faut abandonner l'exégèse du code civil de la même manière que l'on doit critiquer une vision métaphysique de la souveraineté. Les justiciables, les usagers, les citoyens, les gens en un mot sont ceux vis à vis de qui on doit faire vivre la règle de droit. La règle s'adapte sans cesse dans la société. Elle n'est pas éthérée.

La deuxième raison réside dans le fait que son article est un moment de débat, européen, qui met aux prises des sociologues, des philosophes, des juristes, des acteurs politiques. Il s'inscrit dans un bouillonnement intellectuel que l'on a cru voir venir au printemps 2002 et qui, depuis lors, semble s'être assoupi. Le débat est nécessaire, même dans la perspective de l'utopie positive.

La troisième raison tient à cette « posture » affirmée en tout début de l'article : ne pas s'abandonner à la paresse des dogmes et des croyances. La montée de l'indifférence à l'urne désacralisée, la crise de confiance croissante des citoyens vis à vis du monde politique professionnel en général ( l'élu, les partis, les gouvernements, la gauche, la droite..), l'affirmation forte du sentiment de n'être pas représenté (incarnation, identification) montre le fossé creusé entre le politique et le social. L'objet de cette table ronde n'est pas de rendre compte de cette crise mais d'en saisir l'opportunité pour soumettre la règle et ses usages à la question. Nous pourrions en guise de conclusion dresser une liste de quelques questions peut-être atteintes aujourd'hui de vision dogmatique :

Le pays à représenter est-il constitué essentiellement d'une grande classe moyenne estompant les différenciations matérielles et les représentations ?

Existe-t-il encore un électorat « populaire », voire « ouvrier » ailleurs que dans la population abstentionniste, l'extrême droite ou l'extrême gauche non représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat ?

Quel est le principe qui fonde un espace laissé à la représentation large dans les élections locales et européennes et l'interdit dans les élections politiques nationales ?

La fonction législative dont parle Raymond Saleilles a-t-elle un sens quand il est jugé « naturel » que les majorités présidentielle et législative soient fondues dans l'exercice de mise en action d'un programme présidentiel dans le cadre d'un régime parlementaire ?

Si la distinction de Saleilles a un sens, le Sénat, lieu de travail législatif et non de responsabilité gouvernementale, n'est-il pas l'organe le plus à même d'accueillir la part de proportionnalité favorisant la représentation ?

Quelle est la place réelle de la règle uninominale (liée au cumul des mandats) dans notre imaginaire politique ? Pourquoi en même temps que l'affirmation de la pureté des principes qui fondent la souveraineté à la française, survivent, chez les élus et les électeurs, les formules suspectes de « ma » circonscription, « mon » député, « mes » électeurs tissant en politique le lien qui ne peut exister en droit ?

Pourquoi se satisfaire, comme on le ferait d'une mécanique céleste, de l'effet considérable de l'effet d'amplification en sièges des rapports de force en voix, au point d'en faire perdre l'idée et d'obliger aux sondages pour les retrouver ?

Pourquoi assimiler à jamais la RP à la IV<sup>ème</sup> République et le scrutin actuel au gaullisme, plutôt que de regarder aujourd'hui, sans référence mythique, les questions du temps, le plus concrètement possible, le plus publiquement possible ?

Pourquoi, une fois ne sera pas coutume, ne pas songer à soumettre au vote direct du peuple la définition de la règle qui permet que l'on parle en son nom ?