

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1985

32

## la représentation proportionnelle

**conceptions**

y. mény - m. sadoun

**origines**

b. owen

**panorama**

d. nohlen

**conséquences**

j.-l. parodi

**Belgique**

j. beaufays

**RFA**

r. hrbeck

**dans les partis**

h. portelli

**positions des présidents**

d. chagnollaud

**la V<sup>e</sup> à la RP**

j. cadart

**rétrosimulations**

f. bon

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Yves Mény, Jean-Luc Parodi,  
Hugues Portelli, Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Revues  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
<b>1984</b>	<b>224 F</b>	<b>305 F</b>
<b>1 an (1985)</b>	<b>232 F</b>	<b>316 F</b>
<b>2 ans (1985-1986)</b>	<b>464 F</b>	<b>632 F</b>

*REVUE TRIMESTRIELLE*

PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

## La représentation proportionnelle

Yves MÉNY, Marc SADOUN. — Conception de la représentation et représentation proportionnelle.....	5
Bernard OWEN. — Aux origines de l'idée proportionnaliste.....	15
Dieter NOHLEN. — Panorama des proportionnelles.....	31
Jean-Luc PARODI. — La représentation proportionnelle et le système institutionnel .....	43
Jean BEAUFAYS. — La représentation proportionnelle en Belgique.	51
Rudolf HRBECK. — La réalité du mode de scrutin allemand.....	67
Hugues PORTELLI. — La proportionnelle et les partis : étude de cas.	83
Dominique CHAGNOLLAUD. — Les Présidents de la V <sup>e</sup> République et le mode d'élection des députés à l'Assemblée nationale.....	95
Jacques CADART. — La monarchie parlementaire républicaine et la représentation proportionnelle.....	119
Frédéric BON. — Rétrosimulations proportionnalistes.....	135
« <i>Fair representation</i> ». La théorie des proportionnelles .....	149

**JOURNAL**

<b>Chronique de l'opinion publique : le Parti communiste français à l'épreuve du pouvoir, Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI..</b>	<b>153</b>
<b>Chronique constitutionnelle française, Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (16 juillet - 15 octobre 1984).....</b>	<b>165</b>
<b>Pouvoirs-biblio .....</b>	<b>192</b>

ISBN 2 13 038988 0  
ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1985, janvier

© Presses Universitaires de France, 1985  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

# *La représentation proportionnelle*

*A quelle conception de la démocratie correspond la proportionnelle ?*

*D'où vient l'idée proportionnaliste ? Comment fut-elle défendue ?*

*Quelles sont les différentes modalités d'élection à la proportionnelle ?*

*Comment la proportionnelle modifie-t-elle la machinerie institutionnelle ?*

*Comment fonctionne la RP en Belgique ? Avec quelles conséquences ?*

*Quelle est la réalité du mode de scrutin en Allemagne fédérale ?*

*Le Parti socialiste français et la démocratie chrétienne italienne incorporent la RP dans leurs statuts. Avec quels effets ?*

*Quelles ont été les positions successives de Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand sur le mode de scrutin pour élire les députés ?*

*Que deviendrait la V<sup>e</sup> République si l'on introduisait la proportionnelle ?*

*La répartition des sièges varie selon le type de proportionnelle : quels auraient été les résultats des élections passées avec chaque variante de RP ou avec un système mixte ?*

*Bref, si demain la proportionnelle...*

Olivier DUHAMEL

Jean-Luc PARODI

## LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EST ÉTUDIÉE PAR

Jean Beaufays, professeur associé à l'Université de Liège, *Les partis politiques en Belgique et aux Pays-Bas* (1973); *Théorie du régionalisme* (à paraître).

Frédéric Bon, maître de recherche au CNRS, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Grenoble, *Les élections en France. Histoire et Sociologie* (1978).

Jacques Cadart, professeur de droit constitutionnel et de science politique à l'Université de Paris II, *Institutions politiques et Droit constitutionnel* (2<sup>e</sup> éd., 1979-1980).

Dominique Chagnollaude, assistant au département Science politique de la Sorbonne (Paris I), membre du Centre d'Analyse comparative des Systèmes politiques. A collaboré à : *Lettres, Notes et Carnets* de Charles de Gaulle (1940-1951).

Rudolf Hrbeck, professeur de science politique à l'Université de Tübingen, enseigne également au collège d'Europe à Bruges.

Yves Mény, professeur à l'Université de Paris II, *Dix ans de régionalisation en Europe* (Cujas); *La réforme des collectivités locales en Europe* (La Documentation française).

Dieter Nohlen, professeur de science politique à l'Université de Heidelberg, auteur de livres sur les élections en Allemagne et les systèmes électoraux dans une perspective comparée.

Bernard Owen, DEA de sociologie politique, prépare une thèse sur les effets comparatifs des systèmes électoraux.

Jean-Luc Parodi, maître de recherche au CEVIPOF, secrétaire général de l'Association française de Science politique.

Hugues Portelli, professeur de science politique à l'Université de Paris X-Nanterre, *Le socialisme français tel qu'il est* (1980).

Marc Sadoun, professeur de science politique à l'Université de Lille II, *Les socialistes sous l'occupation* (1982).

YVES MÉNY  
MARC SADOUN

## *Conception de la représentation et représentation proportionnelle*

All should have prizes.  
(Lewis Carroll,  
*Through the looking glass.*)

L'organisation des démocraties occidentales repose, avec des variantes mineures, sur la théorie du régime représentatif qui connaît un succès et un développement extraordinaires dans la foulée des révolutions américaine et française mais a des origines bien plus lointaines. Comme l'a rappelé récemment Pierre Avril (1) dans sa contribution au Congrès de Science politique de Grenoble, les monarchies anglaise et française de l'Ancien Régime avaient posé les conditions théoriques et surtout fonctionnelles du système représentatif. Toutefois, ni cette longue tradition, ni le prodigieux succès de cette construction philosophique et constitutionnelle n'ont permis de dégager une définition unanimement acceptée du concept de représentation, fondement de tout l'édifice. Sans parler du problème non moins fondamental, mais dont nous ne nous préoccupons pas ici, de la légitimité d'une telle construction : le système de représentation politique, quelles qu'en soient les formes, ne serait-il pas une supercherie, une ruse qui ne donne au peuple soi-disant souverain que l'illusion du pouvoir ? Le suffrage universel, mécanisme essentiel de la représentation politique, serait ainsi dirigé « contre la démocratie » (2).

Si l'on ne s'interroge pas sur la signification latente de tels mécanismes, mais que l'on demeure dans le cadre de référence des systèmes politiques occidentaux, et en particulier français, comment se caractérise et s'organise le système de représentation ? Constatons

(1) P. Avril, Note sur les origines de la représentation, *Congrès de l'Association française de science politique*, janvier 1984, ronéoté.

(2) Ph. Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980.

d'abord que la représentation politique s'accommode d'un certain laxisme dans ses modes de réalisation : on admet qu'un monarque, un Président de la République, élu par un collège restreint sont des représentants de leur nation ou de leur peuple. Il s'agit là de vestiges de systèmes monarchiques, ou traditionnels, où la représentation découle des attributs de la personne (liés par exemple à l'hérédité) ou des mécanismes de sélection (choix par un collège, un groupe, une classe). Par extension, on reconnaît cette qualité de représentants à des fonctionnaires désignés par les titulaires du pouvoir (préfets, ambassadeurs), même si parfois l'élection a été préférée (Constitution française de 1791, élections de nombreux agents d'autorité aux Etats-Unis). Au niveau des relations internationales, le concept de représentation est encore moins lié à celui de démocratie, dans la mesure où les Etats établissent des relations entre eux, négocient, procèdent à des échanges sur la base d'une « reconnaissance » qui ne se soucie guère — sauf pour des raisons d'ordre tactique — de considérations d'ordre démocratique. Rares sont les Etats qui, comme le Mexique, se refusent pour des raisons d'ordre philosophico-constitutionnel à entretenir des relations diplomatiques avec l'Espagne franquiste pendant près d'un demi-siècle !

L'idée de représentation, même si elle est de plus en plus invoquée de façon polémique dans les relations internationales, a par conséquent une fonction et une valeur d'ordre internes. Telle qu'elle est couramment pratiquée dans les démocraties occidentales contemporaines, la représentation signifie :

- 1) Que la loi est faite par des représentants du peuple ;
- 2) Que ces délégués représentent le peuple (ou la nation) tout entier ;
- 3) Que les représentants sont responsables devant le peuple par le biais d'élections répétées.

Ces trois éléments constitutifs positifs entraînent en même temps le rejet de modes de représentation alternatifs :

- 1) Le fait que la loi soit faite par le peuple n'implique pas que tous les représentants soient désignés par le peuple (Chambre des Lords) ou qu'il n'y ait qu'une seule Chambre ; ou encore que les représentants soient désignés par *tout* le peuple (suffrage censitaire) ;
- 2) Les représentants ne sont pas les délégués d'un territoire déterminé ou d'un groupe social particulier à l'égard desquels ils seraient redevables de leurs actions ;
- 3) Les représentants ne sont pas liés et responsables à l'égard de leurs électeurs comme le seraient des mandataires à l'égard de

leurs mandants. Le mandat impératif est exclu et seules les élections répétées permettent au souverain de signifier son jugement à ses représentants.

Un simple coup d'œil sur les caractères positifs et négatifs de la théorie de la représentation, généralement retenue par les démocraties occidentales, permet de juger du caractère à la fois idéologique et pragmatique de cette théorie. Idéologique, car tous les fondements de la théorie constituent des présupposés auxquels il est aisé d'en opposer d'autres tout à fait antagonistes. Pragmatique, car le système représentatif s'accommode de vestiges archaïques ou d'adaptations à l'évolution des idées en matière démocratique : la Chambre des Lords ou le Sénat sont bien implantés dans les institutions britanniques et françaises, mais de qui sont-ils représentatifs ? D'une classe sur le déclin ? Ce serait le gage aux vieilles dentelles. Mais au nom de quoi ? Du territoire, de ses départements et de ses 36 000 communes ? Mais n'affirme-t-on pas que le parlementaire ne représente pas un territoire ?

De même, le système représentatif prend ses aises avec l'idée de démocratie, prêt qu'il est à toutes les adaptations que requiert l'esprit du temps. Puisque la représentation est celle de la nation toute entière, la définition de l'électorat est à « géométrie variable » : Avant-hier, « la richesse et les lumières », hier les majeurs du sexe masculin, aujourd'hui les femmes et les majeurs de plus de dix-huit ans.

#### REPRÉSENTATION ET REPRÉSENTATIVITÉ

Chemin faisant, le système représentatif démocratique évolue vers son idéal, c'est-à-dire vers un système où les représentants seraient l'expression fidèle, le miroir du corps social qui les a désignés. Il y a là le témoignage d'un *a priori* méthodologique et idéologique qui identifie le « bon gouvernement » de façon plus ou moins explicite à celui qui reflète non seulement les opinions du moment mais également les caractéristiques de la structure sociale. Les études sur la sociologie des députés, des maires, des hauts fonctionnaires et des élites en général ont toutes mis en évidence les inégalités d'accès de certaines couches sociales aux fonctions électives ou administratives. Mais au-delà du constat perce le regret qu'il y a trop de fils de la bourgeoisie dans l'administration, trop de paysans maires, pas assez d'ouvriers gouvernants.

Tout le système fonctionne en somme sur une croyance : l'idée de représentativité. Dans *Les mots et les choses* (3), Michel Foucault rappelle que la théorie du signe impliquait dans la tradition grecque trois éléments distincts : le marqué, le marquant et ce qui permet de lire dans l'un la marque de l'autre, c'est-à-dire la ressemblance : « le signe marquait dans la mesure où il était — presque la même chose — que ce qu'il désignait » (3). C'est cette conception trinaire que la logique de Port-Royal réduit quand elle dit : « le signe enferme deux idées, l'une de la chose qui représente, l'autre de la chose représentée et sa nature consiste à exciter la première par la seconde ». Le signifiant n'existe que par la représentation, il parle le signifié, à la limite, il est le signifié : « Il est caractéristique que l'exemple premier d'un signe que donne la logique de Port-Royal, ce ne soit ni le mot, ni le cri, ni le symbole, mais la représentation spatiale et graphique — le dessin : carte ou tableau. C'est qu'en effet le tableau n'a pour contenu que ce qu'il représente, et pourtant ce contenu n'apparaît que représenté par une représentation » (4). La carte désormais précède le territoire qu'elle doit représenter, le signe devient symbole (5).

Ce passage à un rapport intrinsèque entre signifiant et signifié gomme tout le fossé qu'impliquait l'opération de représentation tout en résolvant par avance l'aporie contenue dans la conception révolutionnaire de l'intérêt général. Car si le représentant peut s'autoriser à parler au nom de la nation tout entière, il justifie aussi sa prétention à exprimer l'opinion de chacun. Il peut se donner pour le reflet de celui au nom duquel il parle, mieux, il peut, par un véritable tour de magie, être lui-même le représenté. Exemples parmi d'autres : le RPR qui cultive son image de rassemblement, au besoin en faussant les chiffres de sa sociologie, ou, plus révélateur, le PCF qui, tout au long de son histoire, se dit le parti de la classe ouvrière par une fiction à laquelle d'ailleurs l'ensemble du mouvement socialiste adhère (6). A la limite, le processus de représentation crée littéralement un personnage de représentant-représenté que pourraient symboliser Antoine Pinay, le petit homme au chapeau rond capable de gérer en bon père de famille les affaires de la France, ou Jacques Duclos,

(3) M. Foucault, *Les mots et les choses*, Gallimard, 1966, p. 78.

(4) *Ibid.*, p. 78-79.

(5) Cf. ce que dit J. Baudrillard, *Simulacre et simulation*, Ed. Galilée, 1981 : « Aujourd'hui, l'abstraction n'est plus celle de la carte, du miroir ou du concept. Elle est la génération par les modèles d'un réel sans origine ni réalité : hyperréel. Le territoire ne précède plus la carte ni ne lui survit. C'est désormais la carte qui précède le territoire. »

(6) Léon Blum, par exemple, n'échappe pas à cette problématique dans le discours qu'il prononce au Congrès de Tours.

l'ouvrier pâtissier apte à disserter sur les problèmes de théorie et sur les exigences de la stratégie politique. Il n'y a plus alors de champ politique, plus de frontière, plus de professionnels, plus même de représentation.

C'est que si les principes juridiques dispensent le représentant de souligner l'identité qui le lie à son mandant, son besoin beaucoup plus exigeant de légitimité le porte en permanence à en proclamer l'évidence. On peut ainsi comprendre le travail que le responsable opère dans la représentation qu'il veut donner de lui. Pensons au délégué paysan qui cultive son image d'homme de la terre attaché à ses origines ou encore à l'homme politique décrit par Goffman qui, lors de son élection, « a le plus souvent, au même endroit, une main à tenir, celle de sa femme, qui montre qu'il ne se gonfle pas d'orgueil ni d'ambition et ne se place pas au-dessus du commun des mortels » (7). Plus vrai que le vrai, le représentant peut cultiver la croyance — des autres comme de lui-même — en son pouvoir et en sa légitimité, inverser même les rapports qui le lient à son mandant, au point que celui-ci devient la copie de celui qu'il a délégué. Lui qui voulait, par le jeu artificiel du miroir, effacer toutes les frontières, se donne les moyens de l'autonomie, comme le souligne J. Julliard : « Plus une assemblée s' imagine être la copie fidèle du corps qu'elle est censée représenter, plus elle s'estime représentative, plus elle a tendance à agir souverainement et, à l'occasion, tyranniquement » (8).

Sans être totalement indifférent à ce travail d'identification, le citoyen n'en est sans doute pas dupe. N'est-il pas d'ailleurs plus attaché à une représentation de ses intérêts qu'à celle de son identité ? Et la défense de ses intérêts n'implique-t-elle pas justement une dépossession de son identité ? « Qu'on puisse toujours trouver dans la trajectoire des représentants agricoles une propriété atypique, un trait distinctif, qu'il soit d'ordre économique, culturel ou social, remarque S. Maresca, nous montre que les agriculteurs ne délèguent pas pour les représenter ceux qui leur sont socialement conformes mais, au contraire, d'autres qui, en se distinguant d'eux, présentent des propriétés spécifiques nécessaires à l'exercice d'un mandat de porte-parole (aisance matérielle, formation scolaire, le bras long, un nom) » (9). La déférence, le souci de l'encadrement, de la hiérarchie que soulignent

(7) E. Goffman, *La représentation de soi dans la vie quotidienne*, Ed. de Minuit, 1973.

(8) J. Julliard, *Contre la politique professionnelle*, Ed. du Seuil, 1977.

(9) S. Maresca, La représentation de la paysannerie. Remarques ethnographiques sur le travail de représentation des dirigeants agricoles, *Actes de la recherche en sciences sociales*, mai 1981 (38), p. 3-18.

les sociologues signifient peut-être tout simplement que l'électeur a renoncé, pour mieux défendre ses intérêts, à la représentation fidèle de son identité. Comment d'ailleurs concevoir une représentation descriptive du citoyen qui prendrait en compte non seulement ses caractéristiques sociales, mais aussi ses humeurs, sa part de rêve, ses aspirations au bonheur (10)? Ce que le représentant s'acharne à montrer, le citoyen l'ignore en partie quand il exprime son vote en faisant parler davantage ses aspirations culturelles que ses propriétés socio-économiques. Pour être représenté, il faut que tous les hommes le croient, mais pour être représenté, la croyance du citoyen qui s'exprime suffit.

Il faut ainsi multiplier les éclairages — philosophique, juridique, sociologique — pour découvrir les contradictions qui minent le mécanisme : représentation de l'intérêt général et représentation des intérêts particuliers, représentation de l'identité et défense des intérêts, intérêt du représentant et intérêt du représenté. A leur façon, les constitutions de 1946 et 1958 symbolisent ce confusionnisme pragmatique : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ».

#### REPRÉSENTATIVITÉ ET REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Les débats soulevés par la question du mode de scrutin s'inscrivent dans ce contexte. Hier élus par une poignée de privilégiés, puis par les hommes et, aujourd'hui enfin, par la totalité de la population adulte, les représentants qui se veulent de plus en plus à l'image de leurs électeurs apparaissent bien comme les premiers, les seuls intéressés par les débats récurrents sur les techniques d'expression du vote. D'autant que le problème de l'adéquation et juste représentation se mêle étroitement à celui de l'obtention d'une majorité nécessaire à la gouvernabilité. Mieux représenter mais aussi mieux gouverner, le brouillage est poussé à son extrême lorsqu'en prétendant se choisir des représentants, on élit en réalité des gouvernants (11) (Premier Ministre en Grande-Bretagne, Présidentielles aux Etats-Unis où les grands électeurs ne sont plus que des « représentants » sans importance).

Dans ce débat, on crédite souvent le scrutin majoritaire d'une plus grande capacité à faire naître une majorité, la représentation pro-

(10) J. Tournon, Election de représentants, élection de gouvernants, *Congrès de l'Association française de science politique*, janvier 1984, ronéoté.

(11) *Ibid.*

portionnelle d'une plus grande justice, d'une meilleure représentativité. Si le vote est de plus en plus conçu comme celui de la manifestation d'intérêts parmi lesquels certains sont trop minoritaires pour passer au travers du filtre du scrutin majoritaire, la RP peut légitimement apparaître comme un remède à l'étouffement des minorités. Sans doute tous les modes de scrutins contredisent-ils la théorie classique de la représentation nationale excluant la représentation d'intérêts catégoriels ou territoriaux : le scrutin majoritaire uninominal exacerbe le clientélisme ; le scrutin de liste majoritaire permet des dosages et des répartitions territoriales ou socioprofessionnelles évidentes — un maire ne compose-t-il pas sa liste en tenant compte de la distribution des candidats entre villages et quartiers et de leur ventilation par sexe, âge, profession... ? —, mais il est certain que le formidable succès de la RP est d'abord lié à son pouvoir supposé de représentativité. Elections politiques, professionnelles, syndicales, étudiantes, partout chaque groupe doit être assuré de sa représentation pour que l'institution ou le processus de décision soit légitime.

Le phénomène n'est pas propre à la France. Il est même porté au paroxysme dans certaines démocraties occidentales : en Belgique, le gouvernement est composé à parité de Wallons et de Flamands et la règle du « *proportz* » s'applique à tous les niveaux politiques, administratifs et sociaux. En Italie, cette justice redistributive va jusqu'à prendre en compte l'importance relative des factions de la démocratie chrétienne pour l'attribution des portefeuilles ministériels. Aux Etats-Unis, la vogue de l'« *affirmative action* » a introduit les quotas au profit des minorités dans l'administration, les entreprises, les universités. En 1972, le Parti démocrate a même modifié ses statuts pour faire plus de place aux jeunes, aux Noirs, aux femmes (12). Cette règle de la représentativité s'est introduite au sein des institutions qui semblaient les plus protégées ou les plus difficiles à atteindre. Des Noirs ont été nommés à la Cour suprême et R. Reagan y a désigné pour la première fois une femme. La fonction présidentielle n'y a même pas échappé : on sait que puisque, par chance, les procédures américaines prévoient l'élection d'un « *ticket* » président/vice-président, les démocrates ont choisi une femme comme candidate à la vice-présidence. Cette vague n'est sans doute pas près de retomber. Elle constituait une réaction normale et saine à des situations profondément inégalitaires. Mais indéniablement, les analyses des chercheurs et les critiques des groupes concernés tendent à « oublier » le cadre

(12) Y. Mény, *L'affaiblissement des partis, Pouvoirs*, 1984 (29), p. 111-120.

idéologique de référence et les intérêts qui sous-tendent les stratégies de ces derniers.

Paradoxalement, par un effet en retour, les groupes qui se réclament de la représentativité pour avoir accès à la représentation, invoquent la théorie de la représentation dans ce qu'elle a de plus classique et de plus artificiel pour en tirer tous les bénéfices. Tout groupe disposant d'élus, si peu nombreux soient-ils, prétend parler au nom de l'ensemble dont il constitue la partie, tous parlent au nom de la nation tout entière, n'eussent-ils obtenu que 3 ou 5 % des suffrages. Cette ambivalence qui tend à cumuler les avantages de la représentativité et de la représentation fait partie de la rhétorique la mieux acceptée de la politique française : il n'y a pas un élu en France (mis à part à l'extrême-gauche) qui, à l'instant même de la proclamation de son élection, ne se croit obligé de célébrer les vertus de l'unanimité républicain : le peuple de gauche devient ainsi le peuple tout entier et il n'est pas un parti de droite qui ne soit national, républicain, de rassemblement ou d'union.

Un autre facteur qui a contribué à faire apparaître la représentation proportionnelle comme plus juste et plus démocratique est le succès, au cours du dernier quart de siècle, des idées de participation. L'élément majeur de ce thème à succès est qu'aucun ne doit être, *a priori*, éliminé du processus décisionnel : l'objectif est moins de rechercher les mécanismes les plus efficaces à la prise de décision, que de déterminer les moyens de rendre celle-ci possible par l'association des acteurs impliqués. Plutôt qu'une césure majorité-minorité, qui donne à la majorité et à elle seule le droit de décider (même si c'est dans le respect des droits de la minorité), la participation organise ou tente d'organiser des relations consensuelles. Certes, *in fine*, une majorité décide mais tout est fait pour associer au maximum les opposants ou les participants minoritaires. L'idée que chacun, même minoritaire, doit pouvoir être associé à la décision ou à l'institution se substitue à l'idée que la majorité, parce qu'elle est majorité, représente la nation *tout entière*. C'est cette aspiration à une majorité qui ne soit pas seulement arithmétique qu'exprimait le chef de l'Etat le 21 mai 1981 lorsqu'il déclarait « la majorité politique des Français, démocratiquement exprimée, vient de s'identifier à sa majorité sociale ». Dans la recherche d'un tel objectif, la représentation proportionnelle est un instrument privilégié : les frontières majorité-minorité sont généralement plus floues et en tout cas plus changeantes, requérant plus de consensus à défaut de discipline. Les relations partisans en Italie illustrent ce phénomène à l'extrême : aucun parti ne peut à lui seul disposer de la majorité, ce qui contraint aux alliances, voire à

l'assentiment tacite de l'opposition. C'est l'objectif que recherchait également le gouvernement Mauroy en Corse où l'application fort libérale de la représentation proportionnelle devait permettre à toutes les tendances, même les plus groupusculaires, de participer. Par ailleurs, même les partis politiques les plus attachés au scrutin majoritaire et à l'idée d'une majorité parlementaire fixée en début de législature par les élections, contribuent à affaiblir cette notion de majorité « représentative » de la nation tout entière en la confrontant sans cesse à l'état de l'opinion au fur et à mesure que passent les mois et les années : élections municipales, cantonales, européennes, sondages d'opinion, tout est utilisé pour contester la légitimité d'une majorité jugée indigne de gouverner le pays par insuffisance de *représentativité*. Ce phénomène d'interférence des « élections intermédiaires », de plus en plus évident en France, a été comparé à celui des *mid-term elections* aux Etats-Unis. Il y a toutefois une différence majeure entre les deux cas de figure : aux Etats-Unis, les *mid-term elections* concernent le renouvellement partiel des chambres et il y a donc adéquation dans les termes de la comparaison.

Enfin, il faut prendre en considération le facteur proprement partisan et idéologique dans le choix de la représentation proportionnelle comme mode le plus adéquat de représentation. Les avocats les plus ardents de la représentation proportionnelle se recrutent en particulier chez ceux que le scrutin majoritaire (à un ou deux tours) écarte de la scène politique du fait même de l'application de mécanismes discriminants. Historiquement, les partis de gauche dont l'émergence a été lente et difficile ont été les plus chauds partisans de la RP qui permettait de reconnaître leur existence. A cette raison pratique s'ajoutent la méfiance de la gauche à l'égard des clientèles que favorise le scrutin uninominal, la volonté de se prémunir contre la personnalisation des élections et l'indiscipline des élus, le peu de sympathie pour la théorie du mandat représentatif si conciliante à l'égard de pratiques peu démocratiques ; mais s'y ajoutent tous les groupes « hors système » (extrême-gauche, extrême-droite, écologistes, partis régionalistes, libéraux et démocrates britanniques, femmes, noirs, jeunes du parti démocrate aux Etats-Unis) qui aspirent à dire leur mot dans les enceintes de la représentation et ne voient leur salut que dans la proportionnelle. Dès lors que ce mode de représentation est introduit, il reste à définir le degré de fragmentation en même temps que de stabilité ou d'instabilité politiques qu'une société donnée est prête à accepter. Jusqu'à quel seuil va-t-on dans le niveau de représentation : 5 %, 3 %, 1 %, quitte à accepter une assemblée ingouvernable, « miroir brisé » d'aspirations inconciliables ?

Jusqu'à quel point préférera-t-on les changements progressifs et à peine perceptibles (comme dans la société italienne où la DC, imperturbablement, gouverne depuis quarante ans) aux phénomènes de *swing* dans des sociétés dites consensualistes (comme en Grande-Bretagne où l'alternance politique est source de pas mal de dégâts dans la définition et la mise en œuvre des politiques) ?

En définitive, le débat sur la représentation par le biais de la représentation proportionnelle est symptomatique de toutes les frustrations, des rêves et des manipulations de la vie politique : frustrations d'une représentation toujours imparfaite, rêve d'un système où les opinions seraient mécaniquement réfléchies et scientifiquement connues, comme dans un sondage techniquement parfait, manipulations du jeu politique qui ne risque de proposer au souverain captif qu'un autre modèle de cage.

**YVES MÉNY, MARC SADOUN. — The concept of representation and proportional representation.**

The understanding of the recurrent debate about the electoral systems requires a large diversity of approaches — philosophical, legal, sociological — and an assessment of the contradictory exigencies of the represented and of the representative. The proportional representation guarantees the representative's legitimacy rather than justice, democracy or the involvement of the minority in the decision-making process. Its success derives mainly from the confusion between the concepts of representation and representativeness.

**RÉSUMÉ.** — *Il faut pour comprendre les débats récurrents sur les modes de scrutin, multiplier les éclairages — philosophique, juridique et sociologique — et confronter les exigences contradictoires du représentant et du représenté. Plus que la justice et la démocratie, plus que l'association de la minorité aux responsabilités de la décision, la représentation proportionnelle assure le besoin de légitimité du représentant. Son succès repose d'abord sur la confusion entre les notions de représentation et de représentativité.*

BERNARD OWEN

## *Aux origines de l'idée proportionnaliste*

La représentation proportionnelle a été l'un des sujets brûlants de la politique européenne du siècle dernier.

L'Europe fait alors connaissance avec la création d'assemblées délibératives élues par l'ensemble ou une partie de la population masculine adulte.

Les pays pratiquent un mode de scrutin à base majoritaire mais dont les modalités divergent : majorité relative, majorité absolue entraînant un scrutin avec ballottage, scrutin uninominal ou de liste, ce qui mène à des situations parlementaires parfois opposées : bipartisme en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis, en Belgique, à Genève. Multi-partisme en France, en Allemagne, en Italie.

Il est certain que la Grande-Bretagne, qui est arrivée graduellement au suffrage universel à travers trois réformes qui se sont développées tout au long du siècle (1832-1867-1884), n'aura pas les mêmes préoccupations que la France où le suffrage universel a été intégré dans ses institutions à partir de 1871.

L'argumentation pour l'introduction d'une représentation proportionnelle est de deux ordres ;

*Premièrement*, mathématique : il s'agit essentiellement du rapport entre le pourcentage de voix obtenues et le pourcentage de sièges correspondants : la justice dans la représentation.

*Deuxièmement*, sociologique et politique : la représentation des minorités. La notion prend naissance dans les pays à bipolarisation et repose sur le raisonnement suivant : il y a confusion entre deux systèmes de votation bien distincts, le vote délibératif pour lequel le vote majoritaire s'impose et le vote représentatif qui est du domaine de l'élection proportionnelle.

Après un bref aperçu des grands moments de la pensée proportionnelle, les textes et paroles des principaux acteurs de ce mouvement de réforme apporteront de précieuses indications sur la nature même de cet important phénomène du siècle dernier.

#### LES GRANDS MOMENTS DE LA PENSÉE PROPORTIONNELLE

Quatre étapes marquent l'introduction de la représentation proportionnelle :

- Approche mathématique de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle ;
- Développement sociopolitique par différents auteurs de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, en particulier Thomas Hare et Stuart Mill ;
- Reprise par les acteurs politiques sous forme de propositions de loi ;
- Introduction de la proportionnelle dans les lois électorales dont les grandes étapes sont : 1855, Danemark, 1898, Belgique, 1918, généralisation dans nombre de pays européens.

Le plus ancien des « modernes » (1) à réfléchir mathématiquement aux questions électorales est Jean-Charles Borda, mathématicien-géographe qui présenta un mémoire devant l'Académie royale des Sciences en 1770, mémoire qui ne fut imprimé que treize ans plus tard (2).

Borda critique les élections à la pluralité des voix (majorité relative) dès qu'il y a plus de deux candidats en présence. En effet, au-delà de deux, obtenir une majorité absolue est une possibilité mais non une certitude.

D'autre part, l'auteur considère qu'il y a lieu de tenir compte du classement préférentiel qu'effectuerait l'électeur concernant chacun des candidats en présence. Une façon de faire serait de décomposer l'élection en une série de duels ; solution que préconisera Condorcet, quatorze ans plus tard, malgré l'inconvénient de « l'effet Condorcet ».

(1) A noter que Lord Richmond déposa deux propositions de loi à la Chambre des Lords en 1760 et 1780 pour introduire le suffrage universel en Grande-Bretagne dans l'esprit de la représentation proportionnelle au sens large (*lato sensu*) qui concerne la répartition des députés selon la population ou l'électorat des circonscriptions. Cette approche avait le mérite d'aller à l'encontre de l'ancienne interprétation du terme « représentation » qui considérait, non pas l'individu, mais des groupes formés de catégories de personnes ou de corporations, *The Parliamentary History of England*, vol. XXI, London, 1814, p. 686.

(2) *Histoire de l'Académie royale des Sciences*, Imprimerie royale, 1784, p. 657 correspondant à l'année 1781).

Toutefois, Borda déconseille cette solution comme entraînant une complication du jeu électoral et préconise un système à vote préférentiel et transférable où chaque électeur doit classer les candidats par ordre.

Borda considère illogique d'attribuer une égale valeur aux 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>...*n*-ième choix lors du décompte final et préconise un système de coefficients :

L'auteur introduit donc une notion ingénieuse, mais toute arbitraire, dans un système qui doit remplacer un autre principe arbitraire, celui de la pluralité qui admet que la majorité relative remporte l'élection même si elle ne représente pas la majorité absolue. Condorcet publie pour la première fois sur les questions électorales en 1785, soit un an après la publication tardive du mémoire de Borda. Gilles-Gaston Granger, dans la *Mathématique sociale du Marquis de Condorcet*, pense que Condorcet a rédigé son essai avant d'avoir pris connaissance du Mémoire mais qu'il reconnaîtrait avoir été informé oralement des idées de Borda (3). Condorcet considère longuement la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, se limite à une succession de duels et n'aura pas de descendants politiques, mais s'inscrira au début de la lignée Arrow-Guillebaud qui étudie dans l'abstraction mathématique la théorie du choix collectif (4).

La solution préconisée par Borda réapparaît chez Thomas Hare au milieu du siècle suivant avec une nouvelle renaissance de la pensée électorale.

Ce vent de réforme paraît être en réaction contre les premiers incidents de l'application du suffrage quasi universel. Georges Naville cite les troubles du 22 août 1865 qui éclatent à Genève et nécessitent l'intervention des troupes de la confédération : « Des institutions politiques vicieuses avaient exercé une part d'influence sur ces déplorable événements » (5). Sa biographie indique que quelque temps auparavant, le gouvernement majoritaire radical lui avait retiré son poste d'enseignant. Thomas Hare et H. R. Droop invoquent les incidents de représentation des élections anglaises de 1857.

En dix ans de temps, de 1857 à 1867, de nombreux auteurs présentent des méthodes « proportionnelles » dans différents pays européens : Thomas Hare, 1857 ; H. R. Droop, 1857 ; Antoine Morin à

(3) Gilles-Gaston Granger, *La mathématique sociale du marquis de Condorcet*, PUF, 1956, p. 119.

(4) Condorcet, *De la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, 1785.

(5) *Travaux de l'Association réformiste de Genève recueillis par Georges Naville*, Georg, 1871.

Genève en 1861 ; Gustav Burnitz et Georg Varrentrapp à Francfort en 1863 (6).

Parallèlement à cette littérature électorale, des méthodes proportionnelles sont mises en application au Danemark : systèmes à vote transférable dû au ministre des finances Andrae (loi du 2 octobre 1855 appliquée à la partie élective du Rigsradd (7), ainsi qu'en Grande-Bretagne où le « Reform Bill » de 1867 introduit 12 circonscriptions de 3 sièges dans lesquelles les électeurs ne disposent que de 2 voix (système à vote limité). Les idées de Thomas Hare ont eu un retentissement considérable ; quatre éditions de son traité et un porte-parole de qualité dans la personne de Stuart Mill qui défendra la réforme devant la Chambre des Communes et sera lu et cité par les « réformateurs » de tous les pays (8).

La question du quotient reste d'actualité dès qu'il s'agit de scrutin proportionnel ; que la répartition se fasse sous forme de vote unique pour un candidat avec transfert des voix supplémentaires (Borda-Hare) ou de vote pour une liste de candidats, et tous les réformateurs proportionnalistes ont préconisé le quota « Hare » jusqu'à l'apparition des diviseurs successifs de Victor d'Hondt en 1885 (9) et Sainte-Lague en 1910 (10). Le vote transférable a généralement été supplanté par le scrutin de liste, à l'exception des pays anglo-saxons où il est encore recommandé par l'Association anglaise pour la représentation proportionnelle.

Courtney, défendant le projet de vote transférable devant la Chambre des communes en 1884, éliminera une représentation proportionnelle par listes en citant l'adage : un homme — une voix (11).

La motivation de ce mouvement de réforme n'est pas aussi simple qu'il pourrait paraître. Trois séries de raisons semblent déterminantes :

- la représentation des minorités ;
- l'inquiétude devant le suffrage universel, ses effets et ses corruptions ;

(6) Thomas Hare, *Treatise on the Election of Representatives*, Longman, 1861 ; *The Machinery of Representation*, 1857.

(7) Loi électorale danoise du 2 octobre 1855 (Sariolos, t. II, p. 323).

(8) Stuart Mill, *Considerations on representative government*, Parker & Bourne, 1861.

(9) Victor d'Hondt, *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, 1882.

(10) Sainte-Lague, *La représentation proportionnelle et la méthode des moindres carrés*, Académie des Sciences, séance du 1<sup>er</sup> août 1910.

(11) *Hansard's Parliamentary Debates*, Representation of the People Bill, 4 décembre 1884, p. 658-747.

- la troisième raison est encore d'actualité en science politique. Le système électoral est-il un agent déterminant ou un simple baromètre politique ?

#### LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

La question de la représentation des minorités est bien l'idée clé des réformateurs mais elle prend des aspects différents selon les conditions nationales. Le problème mathématique soulevé de façon abstraite par Borda se traduit dans la pratique par l'exactitude du rapport  $\% \text{ voix} / \% \text{ sièges}$ . Ernest Naville, président de « l'Association réformatrice de Genève », indique dans *La Patrie et les Partis*, 1865, ce que doit réaliser la réforme :

« Chaque parti sera certain d'obtenir un nombre de députés proportionnel au nombre vrai de ses adhérents » (12).

Nicolas Saripolos précise que les proportionnalistes demandent :

« La représentation vraie du peuple politique, l'ensemble des électeurs. »

Pour lui (13) :

« Majorités, minorités, ce sont des faits ou des idées qui n'intéressent pas l'élection ou la représentation. »

Or, dans la pratique, le mot de « minorités » largement utilisé prend un sens différent selon le pays considéré.

Dans les pays à bipartisme, il peut prendre un sens précis, à savoir en faveur d'autres partis que les deux qui monopolisent la représentation parlementaire, ou un sens assez confus de représentation de minorités silencieuses tel que le comprend Ernest Naville, pour qui la disparition du « vote utile » propre à certaines formes du scrutin majoritaire :

« Ferait apparaître un 'Parti social' (il précise — dans le sens vrai du mot) — ce qui permettrait au citoyen, sans aspirer au pouvoir, de bénéficier des bienfaits de l'Etat social. »

Les réformateurs anglo-saxons, aux prises avec des assemblées monopolisées par deux formations politiques, cherchent, eux aussi, à briser le choix bipolaire que doit faire l'électeur. Thomas Hare

(12) Ernest Naville, *La patrie et les partis*, Georg, Genève, 1865, p. 26.

(13) Nicolas Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Rousseau, 1899, p. 152.

préconise un choix pouvant se porter sur un candidat se présentant dans n'importe quelle circonscription ; candidat :

« Dont la voix sera l'expression la plus juste de la préférence délibérée de l'électeur » (14), « cela changerait avec la situation actuelle où le succès ne dépend pas du vote d'un nombre adéquat d'hommes compétents mais de celui d'électeurs placés à l'intérieur d'une délimitation géographique étroite. »

La Belgique se trouve dans la situation d'un bipartisme mais, contrairement aux pays anglo-saxons, le scrutin de liste majoritaire à deux tours exagère l'accentuation de la tendance gagnante dans de telles proportions qu'une réforme paraît inévitable (cela, d'autant que les mécontents se basaient sur le nombre de voix obtenues au premier tour alors que les sièges étaient attribués indifféremment au premier tour ou lors du ballottage). La situation des partis au parlement belge diffère de celle de la France essentiellement en raison du scrutin de liste qui entraînait de vastes circonscriptions allant jusqu'à 21 députés pour Bruxelles et rendait très difficile la percée d'un tiers parti (plus la population concernée est importante, moins il est probable qu'une tierce formation réussisse à réunir la majorité absolue ou même relative qui entraîne l'obtention de l'ensemble des sièges de la circonscription). En Belgique, le sens du mot « minorité » devient « juste représentation du ou des partis perdants ». Le Parti libéral avait obtenu peu de voix en 1894 et 1896 mais si peu de sièges que l'opposition libérale au parlement était dérisoire. L'Association réformiste belge pour la Représentation proportionnelle vécut de 1883 à 1902, la représentation proportionnelle étant admise en 1899. Lefevre Pontalis, parlant de la Belgique dans *Les élections en Europe*, 1902, dira (15) :

« La représentation proportionnelle semble désormais faire partie intégrante de la législation électorale en donnant une protection tutélaire aux minorités et en ne permettant pas à la majorité de reprendre la formule de la monarchie absolue 'l'Etat, c'est moi'. »

Le canton de Genève est encore plus mal placé que la Belgique sur le plan de la sous-représentation. Il se divise en trois circonscriptions de 19, 41 et 44 députés élus au scrutin de liste majoritaire. Rempoter 3 circonscriptions permet d'éliminer toute opposition au sein du Grand Conseil. L'Association réformiste de Genève publie son programme le 15 janvier 1865 et se livrera à une propa-

(14) Thomas Hare, p. 211.

(15) Lefevre Pontalis, *Les élections en Europe*, 1902, p. 257.

gande internationale des plus actives grâce à l'énergie d'Ernest Naville (16).

En France, là où les partis sont nombreux à être représentés à la Chambre, la préoccupation des parlementaires est loin de la représentation des minorités. Le souci français est exprimé par la Commission du Suffrage universel alors qu'elle vient de rejeter la proposition de scrutin proportionnel de Jules Dansette en mars 1902 (six ans après son dépôt) et se prononce en faveur du scrutin de liste majoritaire. Il s'agit avant tout :

« ... de constituer dans ce pays deux grands partis qui dans tout gouvernement libre doivent chercher à s'emparer du pouvoir : un parti conservateur particulièrement préoccupé du maintien de l'état des choses existant et un Parti démocrate particulièrement préoccupé d'assurer le progrès et les réformes populaires. Pour arriver à ce résultat, il faut demander au pays par le moyen le plus propre de faire connaître sa volonté en faveur de quel parti il entend se prononcer, c'est-à-dire de créer une majorité homogène. Le seul moyen d'y parvenir est d'adopter le scrutin de liste (majoritaire). Le scrutin uninominal, l'expérience le prouve, ne produit que des assemblées à peu près impuissantes, capables seulement de résoudre des questions d'ordre secondaire par le moyen de majorités d'occasion » (17).

Les qualités attribuées, par ses partisans, au scrutin de liste majoritaire au début de la III<sup>e</sup> République sont ensuite transférées au scrutin proportionnel. Il ne s'agira plus de voter pour des hommes, ce qui entraîne la parcellisation de la représentation parlementaire, mais pour des idées capables de réunir de grandes tendances. Cette approche sera cependant discrète, et l'on préférera placer les raisons de la multiplicité des partis sur un terrain sociologique et non électoral. Le 16 mars 1911, le rapporteur de la Commission du Suffrage universel, dont les membres ont été élus pour la première fois au suffrage proportionnel (vote cumulé), plaide pour la représentation proportionnelle et élimine d'emblée la grave question française de la faiblesse des formations politiques :

« En France, la multiplicité des partis n'est que le reflet de la complexité des problèmes qui se posent et la gamme nuancée des opinions. Il n'y a guère que des minorités plus ou moins rapprochées les unes des autres » (18).

(16) Programme de l'Association réformiste de Genève, 1965.

(17) Proposition de loi de Jules Dansette, *JO* du 28 septembre 1896 ; annexe 1956. Rapport de la Commission du Suffrage universel, 5 mars 1902, annexe 3070.

(18) Rapport de la Commission du Suffrage universel, 16 mars 1911, *JO*, annexe 826, p. 113.

A mesure que le mouvement proportionnaliste se développe, le terme de « minorités » prendra une orientation mathématique : il s'agira des électeurs non directement représentés à la Chambre.

En effet, la France utilise des circonscriptions uninominales et, dans le cadre de ce raisonnement, seuls seront représentés les électeurs dont le candidat est élu. Les autres électeurs ne sont donc pas directement représentés et pourraient même se trouver en majorité dans le cas où un grand nombre d'élections iraient jusqu'au ballottage où plus de deux partis sont en présence et où la majorité relative est requise.

La notion d'électeurs non représentés paraît difficilement compatible avec celle du député représentant de la nation et non d'une circonscription. Stuart Mill conteste cette notion en se plaçant, pour juger, sur le plan national où les électeurs ayant soutenu le candidat perdant de leur circonscription auront à la Chambre de nombreux députés du même bord élus dans d'autres circonscriptions. Georges Lachapelle, secrétaire général du Comité républicain de la Représentation proportionnelle ne manque pas, au contraire, depuis 1910, lors de la publication des résultats de chaque élection législative, de présenter un tableau des non-représentés et des représentés, en y ajoutant par moment les abstentionnistes. Son premier tableau est reproduit dans la proposition de loi pour la représentation proportionnelle du 16 mars 1911.

Georges Lachapelle est l'apôtre de la représentation proportionnelle à l'état pur : système du nombre unique appliqué dans le cadre d'une seule circonscription nationale. Il accentue l'approche mathématique en s'entourant de mathématiciens, dont Henri Poincaré. Il se veut critique des systèmes proportionnels mis en application en Belgique et en Suisse lors de la présentation des résultats officiels des élections législatives françaises de 1924 :

« Pour créer une véritable représentation proportionnelle compréhensible pour tous les électeurs, il faut renoncer à tous les systèmes compliqués des plus forts restes, de la plus forte moyenne, de d'Hondt, du panachage, etc. Il n'y a pas deux formules de représentation proportionnelle également justes pour tous les partis sans exception, il y en a et il ne peut y avoir qu'une seule très aisée à concevoir, c'est le système du nombre unique (19).

L'ambiguïté du langage proportionnel apparaît bien dans les tonalités différentes des interventions des deux partisans de la

(19) Georges Lachapelle, Résultat officiel des élections législatives de 1924, *Le Temps*, p. 41.

représentation proportionnelle à la Chambre des Communes le 4 février 1884. Au lyrisme de Courtney s'oppose le pragmatisme stratégique de sir John Lubbock. Courtney réunit la notion d'idéologie politique à celle de non-représentés (20) :

« Il n'y a pas un seul artisan, un ouvrier agricole, un homme de culture, un artiste qui ne pourra dire : Il y a dans cette assemblée quelqu'un pour qui j'ai voté, qui me représente, qui partage mes ambitions politiques et ma vie politique. »

Pour défendre l'idée proportionnelle devant les députés anglais, tous membres des deux principales formations, sir John Lubbock en vient à lui attribuer des vertus majoritaires :

« Le système de représentation proportionnelle trouve des partisans dans les deux partis étant donné qu'il accorde la parole à la minorité et le pouvoir à la majorité. »

#### L'INQUIÉTUDE DEVANT LE SUFFRAGE UNIVERSEL ET SES EFFETS

Stuart Mill a longuement et clairement développé l'inquiétude qui va se faire sentir à travers l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle à mesure que s'installe le suffrage universel.

Il s'agit, en premier lieu, d'une appréhension générale devant l'inconnue du suffrage universel qui se transforme peu à peu en réactions contre ses conséquences et ses corruptions. (N'oublions pas que Stuart Mill est un libéral-radical, ce qui correspond à une attitude solidement à gauche.)

Il est intéressant de constater qu'il ne se pose pas la question de savoir comment allaient voter les nouveaux affranchis ; il va de soi que la classe ouvrière votera pour les siens et que toutes les circonscriptions contestées au scrutin majoritaire seront remportées par des députés issus de la classe ouvrière. Par ce fait, les hommes habitués aux responsabilités se trouveront exclus du pouvoir politique.

Stuart Mill recherche donc dans la représentation proportionnelle le moyen d'obtenir un certain nombre de cette élite politique qui a construit le parlementarisme anglais :

« Avec le système majoritaire actuel, étant donné que selon les circonscriptions, les idées prédominantes varient et que l'opinion qui est majoritaire dans un endroit est minoritaire dans un autre, par ce fait, les

(20) *Hansard's Parliamentary Debates* (déjà cité), p. 679.

opinions qui se trouvent dans l'ensemble des circonscriptions obtiennent une juste part de la représentation sur le plan national. ... mais cet état de choses serait modifié si le suffrage était étendu, surtout s'il englobait l'ensemble de la population car nous aurions dans chaque circonscription une majorité d'ouvriers et dès qu'il s'agirait d'une question concernant cette classe en particulier, aucune autre ne pourrait faire valoir ses droits. »

Stuart Mill considère que la minorité instruite arriverait, par la supériorité de son argumentation, à convaincre la majorité.

« La majorité, en cas de conflit, serait obligée de répondre à l'argumentation de la minorité instruite et serait parfois persuadée de l'erreur de leur position » (21).

Trente ans plus tard le suffrage universel est là et ce sont certains de ses effets potentiels qui inquiètent.

Jules Dansette, en présentant la première grande proposition tendant à l'introduction de la représentation proportionnelle le 25 juin 1896 est fortement influencé par les exemples étrangers de bipartisme et ne tient pas compte que le mode de scrutin de ces pays peut y avoir été pour quelque chose.

Il suppose que le mouvement vers le bipartisme est inévitable pour tous les pays, y compris la France (22) :

« Cette simplification ne se fera pas sans sacrifier les hommes d'opinions moyennes que leur expérience des affaires, leur patriotisme, leur caractère et leur haute intelligence eussent désignés pour rendre à leur pays d'éminents services. A moins que par un mode de scrutin soucieux de représenter tous les intérêts, le législateur, d'accord avec la raison et la volonté nationale, ne marque leur place dans les assemblées politiques. »

L'introduction du suffrage universel en Belgique n'est pas sans inquiéter Lefevre Pontalis qui applaudit le vote plural (famille, propriété et capacité) (23) :

— Le nombre n'a pas ainsi le privilège de pouvoir tout écraser sous le nombre (38 % des électeurs possèdent plus d'une voix).

Il paraît même assimiler l'effet du vote plural à la représentation proportionnelle :

(le vote plural) « c'est comme un endiguement du suffrage universel et tout fait prévoir qu'on ne s'en tiendra pas là. En effet, le système de la représentation proportionnelle assurant à la minorité sa part... trouvera sans doute sa place dans la législation belge » (écrit avant la réédition de 1902).

(21) Stuart Mill (déjà cité), p. 134 et 147.

(22) Proposition de Jules Dansette (déjà cité).

(23) Lefevre Pontalis (déjà cité), p. 229-230.

Cette argumentation se retrouve jusqu'en 1905 où l'universitaire suédois G. Mittag Leffler, interrogé par son collègue finnois sur l'introduction du suffrage universel, l'admet sous condition de l'adoption de la représentation proportionnelle qui permettra l'accès de l'élite politico-intellectuelle au parlement. Ainsi écrit-il dans une lettre de décembre 1905 (24) :

« Il apparaît qu'il faudra accepter un système unicaméral avec suffrage universel pour hommes et femmes de plus de 21 ans. Je ne m'inquiète pas trop de l'introduction d'un système qui n'a pas été expérimenté et qui nous projette dans l'inconnu tant que la garantie de la représentation proportionnelle est introduite par la même occasion. Je crois tellement dans la puissance des grandes personnalités (*superior personalities*) que je ne crains aucune majorité tant que de telles personnalités auront l'occasion de se faire entendre. »

Les proportionnalistes du XIX<sup>e</sup> siècle font preuve d'un certain idéalisme et présentent « la réforme » comme la solution à tous les maux du monde politique. Le scrutin proportionnel doit transformer l'esprit dans lequel s'effectuent les opérations électorales. Plus de luttes acerbes pour obtenir des voix marginales qui permettent d'enlever la circonscription car tout le monde est vainqueur dans une élection proportionnelle, comme dira Nicolas Saripolos :

« La corruption, ainsi que les fraudes électorales diminueront parce que le profit en sera beaucoup moindre qu'aujourd'hui ; il sera insignifiant par rapport aux moyens employés » (25).

Stuart Mill insistait déjà sur ce point :

« Etant donné que la majorité serait généralement bien intentionnée, cela découlant du nouveau système électoral, leur esprit se trouverait heureusement influencé par les esprits supérieurs qu'elle côtoierait ou avec lesquels elle serait en contact. »

La réforme électorale jouera aussi sur le genre de candidats qui seront élus :

« De nos jours, il est couramment admis qu'il est de plus en plus difficile pour quiconque ne disposant que de talents et de caractère d'être élu à la Chambre » (26).

(24) G. Mittag-Leffler (lettre à Mechelin de 1905) reproduite dans *The Electoral System of Finland*, Klaus Tornudd, 1968.

(25) Saripolos (déjà cité), p. 160, t. 2.

(26) Stuart Mill, p. 147-144.

Le Comité sénatorial américain, chargé d'une étude sur une réforme de la représentation (1869), tient les mêmes propos :

« Les circonscriptions uninominales excluent du Congrès les hommes méritants et de valeur. »

Le député Courtney, en présentant le projet de représentation proportionnelle à la Chambre des communes en 1884, utilisera une argumentation semblable, ce qui provoquera une réplique plaisante de la part de Gladstone, élu, ainsi que la plupart de ses ministres, dans une circonscription uninominale.

« N'est-ce pas preuve d'ingratitude à l'égard des circonscriptions uninominales quand nous apprenons par un élu de ces mêmes circonscriptions qu'elles ont apporté une grande décadence au caractère de cette assemblée. Au sein du Cabinet, mon honorable ami qui est assis à mes côtés (M. Trevelyan) et moi-même sont parmi les individus dégénérés que les circonscriptions uninominales ont choisi » (27).

Nicolas Saripolos, en bon témoin du militantisme proportionnaliste, n'hésite pas à faire rétrospectivement de Tite-Live, Robespierre, Proudhon et Louis Blanc des partisans de la proportionnelle pour conclure dans le même sens :

« Ce n'est pas seulement la minorité instruite et éclairée qui est empêchée par le procédé majoritaire d'élire des hommes capables : c'est le parti de la majorité lui-même qui est obligé, par ce procédé électoral vraiment défec-tueux, de présenter des candidats médiocres et obscurs » (28).

Pour les proportionnalistes, le système électoral allait donc agir sur les mentalités, mais allait-il agir sur l'orientation même des votes ?

#### LE SYSTÈME ÉLECTORAL, SIMPLE BAROMÈTRE POLITIQUE OU AGENT DÉTERMINANT ?

La notion de juste représentation des minorités ou même la juste représentation de tous les groupements sociaux politiques en présence peut laisser entendre que le système électoral, en l'occurrence la représentation proportionnelle, agira comme simple reproducteur d'idées clairement ressenties et exprimées par l'ensemble de l'électorat.

(27) *Hansard's Parliamentary Debates* (déjà cité), 1884, p. 683.

(28) Saripolos (déjà cité), p. 479.

Cela est exprimé par le rapporteur de la proposition de loi tendant à l'introduction de la représentation proportionnelle en France du 16 mars 1911 :

« Le mode de scrutin ne peut ni ne doit pas avoir pour objet de créer artificiellement une majorité pour maintenir la stabilité gouvernementale mais seulement assurer à l'ensemble des citoyens une exacte représentation » (29).

Pour Saripolos :

« La multiplicité et l'émiettement des partis sont la conséquence du développement de l'instruction, le résultat de la liberté du suffrage universel » (30).

Il compare le système électoral au baromètre à qui on ne peut reprocher le temps qu'il fait. Il cite un rapport de la Commission de la révision de la loi électorale de Neuchâtel :

« Ce n'est pas la loi bonne ou mauvaise qui désagrège les partis... ce sont les partis qui en sont eux-mêmes la cause par les fautes qu'ils ont commises. »

Le morcellement déjà existant des partis représentés au parlement français rend les proportionnalistes prudents en ce qui concerne l'influence possible de la représentation proportionnelle. Ils seront presque aussi prudents dans les autres pays, s'attardant plus volontiers sur les effets du scrutin majoritaire.

Bagehot, qui critique le projet Hare en 1867, prévoit la décomposition de la bipolarisation anglaise en donnant l'exemple des protestants non conformistes qui représentent à l'époque la partie dynamique du Parti libéral et formeraient vite un élément politique indépendant (31).

Le Genevois Ernest Naville présente clairement l'idée que le système électoral n'est pas seulement un élément passif qui transmet plus ou moins fidèlement la volonté des électeurs mais qu'il va agir sur la volonté même de l'électeur en modifiant sa perception de l'enjeu électoral. Il s'agit de la notion de « vote utile » (le *lost vote* des Anglo-Saxons) qui joue en cas de scrutin majoritaire à un tour à l'opposé du scrutin de liste proportionnel. Naville attribue donc la bipolarisation (contre laquelle il s'élève) au système électoral (32).

(29) Documents parlementaires, JO, 16 mars 1911, annexe 826.

(30) Saripolos (déjà cité), p. 201.

(31) Bagehot, *The English Constitution*, 1867, Fontana Collins, 1979, p. 168.

(32) Programme de l'Association réformiste de Genève, 1865.

On lit ainsi dans le programme de l'Association réformiste de Genève du 1<sup>er</sup> janvier 1865 :

« Le système électoral employé dans le canton de Genève pour les élections au Grand Conseil entretient et aggrave les maux dont souffre la République. L'effet inévitable de ce système est de diviser le corps électoral en deux partis seuls en présence. Cette séparation en deux camps ne répond pas à l'état réel du pays. Elle jette de force un grand nombre de citoyens dans des partis dont, au fond, ils ne partagent pas les principes. Elle opère des divisions arbitraires et des rapprochements forcés. Cela est contraire à la vérité. Les électeurs n'ont le choix qu'entre deux listes sous peine de perdre leurs voix. Quand ils seraient réunis plus de mille, dans un sentiment unanime, ils n'ont aucun moyen de poser une candidature sérieuse en dehors des deux listes en présence. Il y a là une limite très abusivement posée à leur liberté. »

Le président, Ernest Naville, reprend la même thèse en 1871, dans *La Réforme électorale* :

« Le système actuel des élections ne laisse pas le parti social se manifester. Il est déchiré de force par les deux partis politiques dont il faut épouser la cause pour déposer dans l'urne un suffrage efficace » (33).

H. R. Droop, en présentant un mémoire sur l'élection des représentants devant l'Association anglaise de Statistiques en juin 1881, est, lui aussi, un précurseur de la loi Duverger (34) :

« ... je crois que le bipartisme électoral dépend principalement des élections majoritaires et serait plus ou moins entamé si un mode de scrutin qui permettait à de plus petites parties de l'électorat d'obtenir une représentation parlementaire sans devoir s'unir pour former un parti majoritaire était employé... il est généralement admis que les deux partis britanniques représentent bien deux courants opposés de la pensée politique... néanmoins, certaines questions de politique intérieure et extérieure laissent apparaître de profondes différences au sein des deux partis et il me semble que l'entente finale résulte de l'intérêt à rester au sein de son parti si l'on veut continuer à exercer une influence politique. »

Droop prend aussi l'exemple des autres pays pratiquant le scrutin majoritaire qui présentent une bipolarisation : Suisse, Etats-Unis, Belgique mettant le multipartisme français, allemand et italien sur le compte du ballottage qui permet au combat électoral du premier tour de se dérouler en dehors de la notion de « vote utile ». Concernant ce dernier point, dix ans plus tard, Lawrence Lowell paraît partager

(33) Ernest Naville, *La réforme électorale*, 1971, p. 7 et p. 29.

(34) H. R. Droop, *Journal of the Statistical Society*, vol. XLIV, juin 1881, On Methods of electing representatives, p. 163.

son point de vue car il trouve étrange, qu'au moment où le système britannique paraît aux yeux de certains sur le point de se rompre, un dénommé Dalziel a introduit le 5 avril 1895 une proposition pour l'introduction du scrutin majoritaire à deux tours (35).

Ostrogorski, dans *Democracy and the Organisation of Political Parties*, 1902, développe sur 1 600 pages son plan pour éliminer les partis politiques qui forment un écran entre l'électeur et le pouvoir politique.

« ... cette liberté se réduit vite à choisir pour gouverner en son nom une caste distincte de l'ensemble du corps des citoyens. Ce corps est souvent dirigé par un seul homme bien que la forme de l'Etat soit une république. Il n'existe pas de drame historique aussi pathétique que cet exemple d'anéantissement de tant d'efforts et d'espoirs... le chemin parcouru n'était donc pas le bon chemin » (36).

Il développe clairement, tout en l'attaquant avec véhémence, la notion de vote utile du scrutin majoritaire à un tour qui crée le bipartisme.

Son projet d'affaiblissement des partis passe par un premier tour de scrutin à la majorité relative où 3 fois plus de candidats sont retenus qu'il y a de sièges à pourvoir et un deuxième tour en utilisant le vote transférable.

#### CONCLUSION

Le grand mouvement de réforme que représente le système proportionnel à la fin du siècle dernier était destiné à réduire les imperfections qui subsistaient dans les premières applications du suffrage pré-universel.

Son argumentation mathématique s'insérait parfaitement dans le contexte du monde nouveau où la rigueur mathématique et scientifique était en voie de résoudre toutes les difficultés des sociétés humaines.

L'argumentation proportionnaliste ne se limita pas à une question de % voix / % sièges ; le combat électoral perdrait son âpreté, la corruption disparaîtrait et la valeur des députés serait accrue. En somme, l'adoption de la proportionnelle est censée transformer l'ensemble de la vie politique.

(35) Lawrence Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, Houghton, Mifflin, 1896.

(36) Ostrogorski, *Democracy and the organisation of Political Parties*, Macmillan, 1908, p. 608.

**Bernard OWEN. — Roots of the proportionalist idea.**

On re-reading the participants who shared the 19th century proportionalist idea allows us to understand better the reasons which animated this vast reform movement.

Three causes are distinguished. Fair representation which lies on mathematical basis, but which takes into consideration different ways of interpreting the term « minorities ».

Fear on the approach of the consequences of universal suffrage. The will to shape the electoral system into a simple reproductor clearly expressed of political ideologies.

**RÉSUMÉ.** — *La relecture des participants à la pensée proportionnaliste du XIX<sup>e</sup> siècle permet de mieux saisir les raisons qui ont animé ce vaste mouvement de réforme.*

*Trois motivations se détachent : La juste représentation qui repose sur des bases mathématiques mais qui fait intervenir des interprétations variables du terme « minorités ».*

*L'appréhension devant l'approche, puis les conséquences du suffrage universel.*

*La volonté de faire du système électoral un simple reproducteur d'idéologies politiques clairement ressenties.*

DIETER NOHLEN

## *Panorama des proportionnelles\**

On vote aujourd'hui dans la plupart des pays industrialisés de l'Ouest (16 sur 24) au scrutin proportionnel. Dans la lutte entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel, c'est donc le scrutin proportionnel qui, historiquement, s'est imposé. Il faut bien sûr tenir compte du fait que ce qui s'est imposé dans la réalité, ce n'est pas un système électoral déterminé, mais seulement le prototype du vote à la proportionnelle, ou mieux encore le principe de la représentation, la proportionnelle.

Dans la suite de cet article nous prendrons d'abord position sur la question de la définition de la représentation proportionnelle pour aborder ensuite brièvement quelques fondements idéologico-historiques et raisons socio-historiques qui ont permis l'extension du scrutin proportionnel. Dans la partie principale nous analyserons l'organisation des systèmes de scrutin proportionnel afin de présenter les différents éléments qui les constituent et de dresser un panorama de ces systèmes tels qu'ils sont aujourd'hui mis en œuvre dans 16 pays industrialisés. Enfin nous prendrons rapidement position sur les répercussions des systèmes de scrutin proportionnel qui ne cessent de faire l'objet de controverses tant scientifiques que politiques.

I. — Demandons-nous tout d'abord comment on peut définir le scrutin proportionnel (par opposition au scrutin majoritaire). Le

\* Je suis très reconnaissant à Annette Schmidt pour l'aide précieuse qu'elle m'a apportée dans la rédaction de cet article.

La traduction française a été établie par Nicole Parfait.

scrutin proportionnel peut être déterminé d'après deux critères : le principe de représentation et le principe de décision. Tandis qu'au regard du principe de représentation se pose la question des buts politiques de la représentation politique au niveau des résultats d'ensemble du scrutin sur le plan national, au regard de la règle de décision se pose la question de la méthode de la traduction des voix en mandats, ou encore de la méthode d'après laquelle on décide du vainqueur et du vaincu lors d'un scrutin. La règle de décision concerne de ce fait la situation particulière à chaque circonscription électorale.

En tant que principe de représentation le vote à la proportionnelle signifie un rapport aussi proportionnel que possible entre les voix et les mandats pour parvenir au parlement, à la copie approximativement exacte de l'électorat. Le pourcentage des voix et le pourcentage des mandats doivent à peu près concorder.

Dans le vote à la proportionnelle en tant que règle de décision, l'attribution des sièges résulte en général du pourcentage des voix que différents candidats ou différents partis parviennent à obtenir. Sont élus les candidats ou les partis qui peuvent atteindre un certain quota. Un parti se voit attribuer autant de mandats qu'il atteint de fois le nombre maximal, ou que le nombre des voix qu'il a obtenu contient de fois le quota. On tient compte, autant que faire se peut, des suffrages exprimés valables pour la répartition des sièges. On essaie de donner les mêmes chances de succès à toutes les voix.

Il faut comprendre les deux définitions par une distinction précise et logiquement irréfutable avec le scrutin majoritaire. La classification des systèmes électoraux est établie d'après les principes de représentation. Les règles de décision en découlent et ne concernent pas la question de la définition du système électoral. Du reste, les principes de représentation et les lois de décision sont les uns à l'égard des autres dans des rapports de buts et moyens. Tandis qu'il existe dans les moyens une grande marge de variation, il n'y a dans les buts que l'alternative entre scrutin majoritaire et scrutin proportionnel (1).

II. — Les principes de la représentation politique sont bien plus vieux que les systèmes électoraux. Ceci vaut en particulier pour le scrutin proportionnel, développé comme principe de représentation pour la première fois en 1789 par Mirabeau : « Les Etats sont pour

(1) Pour les concepts et les problèmes de classification, cf. Nohlen, 1981 et Nohlen, 1984 a.

la Nation ce qu'est une carte réduite pour son étendue physique ; soit en partie, soit en grand, la copie doit toujours avoir les mêmes proportions que l'original » (Mirabeau, 1834). En ce qui concerne le principe de décision mis en œuvre par la proportionnelle, il convient de retenir que l'idée émise par De Borda et Condorcet ne fut réalisée selon une méthode applicable que beaucoup plus tard, dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle, précisément à l'époque où le scrutin proportionnel entreprit, en politique constitutionnelle, sa marche triomphale en tant que principe de représentation.

L'introduction des différents systèmes de scrutins proportionnels se produisit au cours du temps, en liaison avec l'élargissement du suffrage universel, avec la montée des partis ouvriers et les transformations de structures des systèmes de partis traditionnels (conservateurs contre libéraux) qu'ils entraînaient, donc au cours d'une mutation politique fondamentale. Le scrutin proportionnel en tant que principe de représentation était fonctionnel, tant pour les partis montants qui étaient désavantagés depuis longtemps par le droit et le suffrage censitaire ou le système électoral, que pour les plus faibles des partis déjà établis qui risquaient d'être décimés par la montée des nouveaux partis. L'ambivalence fonctionnelle du scrutin proportionnel (Kohl, 1982, 497), tant pour les minorités en expansion que pour les minorités sur la défensive, a facilité l'établissement d'un compromis entre les différentes forces sociopolitiques dans un système de scrutin proportionnel. Le vote à la proportionnelle correspondait au mieux à l'état des intérêts historico-politiques des différentes forces sociopolitiques. Depuis que se sont imposées des *mass politics* dans les démocraties de l'Ouest, il n'y a plus eu de mutation comparable au niveau de la politique constitutionnelle. On a caractérisé l'époque qui suivit cette rupture politique fondamentale comme l'époque des lignes de conflits et des systèmes de partis gelés.

III. — Pour organiser des systèmes de scrutin proportionnel il existe une multitude de règles techniques qu'on peut classer en quatre catégories : (1) Découpage des circonscriptions électorales, (2) Candidature, (3) Scrutin, (4) Procédure de décompte des voix.

(1) Découpage des circonscriptions électorales. — En règle générale, l'unité géographique électorale est divisée en circonscriptions que l'on distingue suivant leur taille (nombre de députés à élire) : circonscriptions à mandat unique, petites, moyennes, grandes circonscriptions. Il arrive rarement que l'unité géographique électorale (un pays) forme une circonscription. Le découpage des cir-

conscriptions joue un grand rôle dans le résultat du scrutin. En matière de représentation proportionnelle on se heurte de plus dans des petites circonscriptions (3-5 sièges) à des difficultés de classification particulières. Dans les petites circonscriptions les mandats ne réussissent qu'imparfaitement à prendre en considération de façon adéquate tous les partis politiques. L'avantage dont bénéficient les grands partis dans les circonscriptions électorales — considéré au niveau du pays dans son ensemble — entraîne des différences considérables entre le pourcentage des voix et le pourcentage des mandats, en sorte que la proportionnelle comme règle de décision, lorsqu'elle est appliquée aux petites circonscriptions, ne conduit pas à la représentation proportionnelle. Cela signifie donc que le vote à la proportionnelle dans les petites circonscriptions conduit à un système de représentation majoritaire.

(2) Candidature. — Il y a différentes formes de candidatures. Il faut tout d'abord faire une distinction entre candidature individuelle et liste, ainsi qu'entre différentes formes de listes : liste bloquée (l'électeur ne peut que voter pour la liste, sans rien y changer), liste fermée à ordre variable (l'électeur peut changer l'ordre des candidats ou indiquer ses préférences), liste libre (l'électeur peut donner plusieurs voix à un candidat — cumuler — élire des candidats appartenant à des listes différentes — panacher). En outre il existe différentes formes d'accords de listes, entre autres : accord de listes dans le cadre des circonscriptions électorales ou indépendamment de celles-ci.

(3) Scrutin. — L'électeur a une seule voix (scrutin uninominal) ou plusieurs voix (scrutin plurinominal). Dans le scrutin plurinominal le nombre des voix peut correspondre au nombre des députés à élire dans la circonscription ou lui être inférieur (scrutin restreint). En liaison avec les dispositions exposées en (2) l'électeur peut recourir à un vote préférentiel ou alternatif, il peut cumuler ou panacher. Candidature et scrutin structurent le vote des électeurs et ont un effet implicite sur le résultat du vote.

(4) Méthode de décompte des voix. — Ce domaine, pour lequel les dispositions de (1) à (3) peuvent déjà avoir une signification décisive, comprend les variables les plus importantes pour les effets propres à chaque système électoral. Au nombre de ceux-ci il faut compter : a) Le critère de décision (majorité ou proportionnelle ; si on applique la majorité, il est nécessaire de compenser d'après la proportionnelle) ; b) Le niveau auquel s'effectue le décompte des voix (circonscription, regroupement de circonscriptions, région/pays, Etat/fédération) ; c) La méthode des diviseurs ou des quotas : la

méthode des diviseurs la plus connue est la *méthode d'Hondt* : les suffrages exprimés valables sont divisés par la suite des diviseurs 1, 2, 3, 4, etc. Les sièges sont attribués aux différents partis conformément aux nombres maximaux, c'est-à-dire d'après la grandeur des quotients obtenus. Il y a d'autres séries de diviseurs : *Sainte-Lagüe* : 1, 3, 5, 7, etc. ; *Sainte-Lagüe modifiée* : 1, 4, 3, 5, 7, etc. La méthode des quotas la plus employée est la *méthode Hagenbach-Bischoff*. Le quota est donné par le nombre de suffrages exprimés valables divisé par le nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription plus un. Selon *Hare* le quota est le suivant : nombre des suffrages exprimés valables divisé par le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription. Le système des proportions mathématiques représente une variante de la méthode des quotas : les suffrages exprimés valables pour les différents partis sont, selon le cas, multipliés par le nombre des sièges à pourvoir, et le résultat est divisé par le nombre total des suffrages exprimés valables. Les partis obtiennent autant de sièges qu'il y a de nombres entiers. Les sièges restants sont pourvus en fonction de la hauteur des décimales qui suivent la virgule ; *d*) Les méthodes d'exploitation des surplus ou des voix restantes quand on utilise la méthode des quotas (c'est-à-dire à peu près la méthode des « plus grands restes ») ; *e*) Les clauses de barrage possibles (nécessité d'obtenir un certain nombre de sièges de base ou de pourcentages des suffrages exprimés valables).

Les dispositions techniques variables et composables de multiples façons pour former un système électoral, que connaît la systématique électorale (ou la science des élections), ont une double influence sur les résultats électoraux. D'une part, elles influent sur le vote de l'électeur dans la mesure où celui-ci se trouve placé par la forme de la candidature et la forme du scrutin dans une situation spécifique qui oriente sa décision. D'autre part, le découpage des circonscriptions et les méthodes de décompte des voix déterminent avant tout combien les partis obtiennent de sièges pour les voix qu'ils ont reçues, quelle est la proportion des voix et des mandats acquis par les partis. La méthode de décompte des voix décide non seulement de l'importance de la victoire de l'un ou de la défaite de l'autre, mais, le cas échéant aussi, du vainqueur et du vaincu. Les hypothèses faites sur les répercussions d'un système électoral influent du reste également sur le comportement électoral de ceux qui ont le droit de voter (y compris dans la forme du recours à l'abstention).

IV. — Dans les faits aucun système de représentation proportionnelle en place dans les 16 pays qui sont analysés plus loin (voir

tableau) n'est semblable à l'autre. Les différences dans les structures sociales des nations, dans les expériences historiques, dans les conditions et les intentions politiques, ont fait naître des systèmes électoraux propres à chaque cas (2). En tant que systèmes de scrutin proportionnel il est vrai qu'ils ont pour but une représentation proportionnelle, mais ils n'atteignent ce but qu'à différents degrés, si bien que l'on peut faire une distinction systématique entre des systèmes de vote à la proportionnelle intégrale (qui produisent une proportionnelle assez exacte) et des systèmes de vote à la proportionnelle qui ne donnent qu'une proportionnelle imparfaite. Si l'on considère l'effet de disproportion, certains systèmes de scrutin proportionnel se situent même à la limite de ce qui peut encore être toléré par le principe de représentation ancré dans le droit constitutionnel. Dans le cas du scrutin proportionnel « renforcé » appliqué en Grèce, cette limite est déjà dépassée. Un parti qui obtient plus de 42 % des voix peut compter sur une majorité absolue des sièges. Le tableau regroupe les pays d'après le degré de proportionnalité que permettent les systèmes de scrutin proportionnel existants.

- En ce qui concerne le découpage des circonscriptions : dans les systèmes de scrutin proportionnel ce qui domine, c'est la circonscription à mandats multiples de dimension moyenne à grande, en règle générale les circonscriptions de taille différente sont mélangées. Il n'est pas rare qu'il y ait à la fois des circonscriptions à mandat unique et des circonscriptions qui ont plus de 30 sièges. La taille moyenne des circonscriptions, propre à chaque pays, n'offre qu'un critère de comparaison très grossier puisque, précisément, les différences de taille des circonscriptions signifient déjà quelque chose et en relation avec d'autres facteurs comme, par exemple, la répartition géographique des voix des électeurs (bastions électoraux), les rapports entre les voix qu'obtiennent les différents partis, etc., influent sur le résultat du vote. Il s'avère aussi que la taille moyenne des circonscriptions n'est en rien supérieure dans un système de vote à la proportionnelle intégrale à celle donnée par un scrutin proportionnel ne rendant qu'une proportionnelle imparfaite. Les Pays-Bas constituent une seule circonscription électorale ; les 18 zones de candidature n'ont de signification que pour les candidatures. En République fédérale d'Allemagne où il existe 248 circonscriptions à mandat unique, on établit les rapports entre les mandats qu'obtiennent les différents partis au niveau fédéral, après le résultat des deuxièmes

(2) Pour le détail des systèmes électoraux des différents pays, cf. Carreras-Vallès, 1977 et Nohlen, 1981.

votes (3). L'Irlande est un cas controversé que nous ne comptons déjà plus parmi les systèmes de scrutins proportionnels, si l'on s'en tient à notre définition du scrutin proportionnel, puisqu'on vote dans de petites circonscriptions.

• En ce qui concerne la réglementation des candidatures : pour ce qui est des candidatures, ce qui domine dans les systèmes de scrutin proportionnel, ce sont les listes, mais on rencontre aussi des candidatures individuelles. C'est ainsi qu'il faut comprendre les circonscriptions à mandat unique de la République fédérale, comme un aménagement de la candidature individuelle dans un système de scrutin proportionnel. Dans le système électoral danois il y a cumulé des différentes formes de candidature, candidature individuelle et listes. (Dans le cas de l'Irlande la candidature individuelle sans liste dans les circonscriptions à mandats multiples est liée à l'attribution des sièges d'après la proportionnelle.) La possibilité de choix de l'électeur parmi les candidats du parti qui a sa préférence, est pratiquement nulle dans le cas des candidatures individuelles, comme dans celui des listes bloquées. Les listes bloquées n'existent cependant qu'en Turquie (1961-1976), au Portugal et en Espagne, ainsi qu'en République fédérale. Ce qui domine en matière de liste, c'est la liste fermée à ordre variable ; la Suisse, le Luxembourg et la Finlande utilisent la liste libre. Les différentes formes de candidature ne permettent cependant pas — ou presque pas — à l'électeur d'avoir une influence effective sur le choix des élus. (Une seule exception : l'Irlande où la constitution de la majorité et l'alternance du pouvoir dépendent pour une grande part de la façon dont l'électeur fait usage du système des préférences.)

• En ce qui concerne le scrutin : les systèmes de scrutin sont souvent étroitement liés à la réglementation des candidatures. Dans les circonscriptions à mandats multiples l'électeur n'a qu'une seule voix dans le cas de listes bloquées (réglementation du double vote en République fédérale, au Portugal, en Espagne), dans le cas de la liste fermée à ordre variable il a, à côté de la voix donnée à une liste, un nombre limité de voix préférentielles lui permettant de changer l'ordre des candidats sur les listes (Belgique, Italie, Autriche entre autres...). Dans le cadre de la liste libre, il existe en Finlande des dispositions de détails très compliquées (4) ; au Luxembourg et en Suisse l'électeur a autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription.

(3) Pour le système électoral de la République fédérale d'Allemagne que l'on présente souvent de façon erronée, cf. Vogel-Nohlen-Schultze, 1971 ; Nohlen, 1981 ; Kaase, 1984.

(4) Comme auparavant, cf. la monographie de Forundd, 1968.

*Systèmes de vote à la proportionnelle dans 16 pays de*

Pays (1)	Découpage des circonscriptions électorales (2)	Listes/Candidature individuelle
<b>Belgique</b>	2/2 ; 3/4 ; 4/4 ; 5/6 ; 6/5 ; 7/3 ; 8/1 ; 11/1 ; 13/1 ; 14/1 ; 20/1 ; 33/1 ; M - 7, 1	Listes fermées à ordre variable
<b>Danemark</b>	2/1 ; 5/2 ; 6/2 ; 8/2 ; 9/2 ; 10/1 ; 11/2 ; 13/1 ; 17/1 ; 18/2 ; 19/1 ; M - 7, 9	Candidature individuelle + listes différentes
<b>Pays-Bas</b>	18 zones de candidature 1 circonscription électorale nationale	Listes fermées à ordre variable
<b>Turquie</b>	1/1 ; 2/5 ; 3/8 ; 4/10 ; 5/9 ; 6/5 ; 7/7 ; 8/8 ; 9/2 ; 10/2 ; 11/1 ; 14/1 ; 16/1 ; 19/1 ; 29/1 ; 44/1 ; M - 6, 7	Listes bloquées
<b>RFA</b>	248 circonscriptions à mandat unique 248 mandats de listes	Candidature individuelle + listes bloquées
<b>Finlande</b>	1/1 ; 8/1 ; 9/1 ; 11/2 ; 13/2 ; 14/1 ; 15/1 ; 16/1 ; 18/1 ; 19/1 ; 20/1 ; 22/1 ; M - 12, 5	Listes libres (3)
<b>Islande</b>	5/5 ; 6/2 ; 12/1 ; M - 6, 1	Listes fermées à ordre variable
<b>Italie</b>	1/1 ; 3/1 ; 4/1 ; 8/2 ; 9/2 ; 12/1 ; 13/1 ; 14/2 ; 15/1 ; 16/4 ; 18/2 ; 19/2 ; 21/1 ; 22/1 ; 23/2 ; 25/1 ; 27/1 ; 28/1 ; 29/1 ; 38/1 ; 39/1 ; 52/1 ; 55/1 ; M - 19, 7	Listes fermées à ordre variable
<b>Luxembourg</b>	6/1 ; 9/1 ; 20/1 ; 24/1 ; M - 14 Scrutin plurinominal	Listes libres

Norvège	19 circonscriptions à mandats multiples M - 8, 1	Listes fermées à ordre variable
Autriche	6/1 ; 7/1 ; 10/1 ; 13/1 ; 30/2 ; 35/1 ; regroupement de circonscriptions : 81/1 ; 102/1	Listes fermées à ordre variable
Portugal	1/1 ; 2/1 ; 3/1 ; 4/2 ; 5/1 ; 6/5 ; 7/1 ; 9/1 ; 10/1 ; 11/1 ; 12/1 ; 13/1 ; 14/1 ; 15/1 ; 16/1 ; 36/1 ; 55/1 ; M - 11, 2	Listes bloquées
Suède	2/1 ; 5/1 ; 6/2 ; 7/1 ; 8/1 ; 9/6 ; 10/3 ; 11/5 ; 12/1 ; 15/1 ; 17/1 ; 18/1 ; 27/1 ; 28/1 ; M - 14, 6	Listes fermées à ordre variable
Suisse	1/6 ; 2/3 ; 5/2 ; 6/2 ; 7/4 ; 8/1 ; 9/1 ; 11/1 ; 12/1 ; 14/1 ; 16/1 ; 31/1 ; 35/1 ; M - 8, 0	Listes libres
Espagne	1/2 ; 3/7 ; 4/8 ; 5/13 ; 6/3 ; 7/6 ; 8/5 ; 9/2 ; 10/2 ; 12/1 ; 15/1 ; 32/1 ; 33/1 ; M - 6, 7	Listes bloquées

---

Grèce	56 circonscriptions à mandats multiples 3 instructions	Listes fermées à ordre variable
-------	---	---------------------------------

(1) Regroupés en systèmes de vote à la proportionnelle intégrale, systèmes de vote à la proportionnelle.

(2) Nombre de circonscriptions électorales/taille des circonscriptions électorales, M : taille moyenne).

(3) Les listes dites à mandat unique forment une alliance électorale.

(4) 5 % au niveau fédéral, soit trois mandats directs.

(5) 4 % au niveau national ; 12 % en circonscription électorale.

(6) 3 % en circonscription électorale.

(7) Pourcentage de participation des voix le plus bas avec lequel il était possible d'obtenir maintenant/pourcentage de participation des voix le plus haut qui n'était pas suffisant pour obtenir les résultats de participation des voix compris entre 40 et 50 % ont été pris en considération).

---

• En ce qui concerne la méthode de décompte des voix : la méthode de décompte des voix a une grande importance pour le résultat du scrutin, avant tout par la façon dont elle prend en compte le découpage des circonscriptions. La *méthode d'Hondt* est, comme auparavant, le système le plus utilisé. Dans les pays scandinaves on a essayé, à l'aide de la *méthode d'équilibrage (Sainte-Laguë modifiée)*, d'atténuer l'effet de disproportion que provoque l'application de la méthode d'Hondt dans les circonscriptions de taille moyenne. La formation d'une majorité par un parti en fut, de ce fait, rendue considérablement plus difficile. La méthode des quotas, dont fait aussi partie la *méthode Hagenbach-Bischoff*, est employée dans sept pays. Dans ce cas on peut corriger l'effet de disproportion par le nombre et la méthode d'attribution des sièges qui restent nécessairement à pourvoir. La *méthode des plus forts restes* qui favorise les petits partis n'est employée dans aucun des pays considérés. Ce qui est pratiqué de fait, ce sont des méthodes qui correspondent à celle de la plus forte moyenne, ou qui donnent le même résultat que celle-ci. Dans la mesure où les sièges restants sont totalisés au niveau des regroupements de circonscriptions (Autriche) ou, en plus, au niveau national, et sont attribués au deuxième ou troisième tour — tours auxquels seuls les partis qui ont déjà obtenu des sièges dans la circonscription (Autriche), ou ont pu atteindre un nombre déterminé de voix dans la moyenne nationale (en Grèce 15 mandats ou 25 % des voix), peuvent prendre part — l'effet de disproportion du système électoral peut être aussi élevé que par la mise en place de clauses de barrage. Ces dernières limitent le principe de la proportionnelle pour favoriser des critères politiques et fonctionnels, comme la capacité de travail et de fonctionnement des parlements, en ce qu'elles empêchent l'élection des petits partis. En République fédérale la cour constitutionnelle fédérale a décidé que les clauses de barrage seraient compatibles avec le principe de la représentation proportionnelle, mais elle a néanmoins fixé la barre à 5 %. À côté de la République fédérale, la Suède et l'Espagne ont également introduit des clauses de barrage, elle les ont cependant situées à différents niveaux (voir tableau).

Lors du premier et du second vote direct pour l'élection du Parlement européen (1979 et 1984), les différents États membres votèrent, individuellement, selon les systèmes électoraux qui existaient pour les élections de leurs organes représentatifs nationaux (5). Le principe

(5) Pour le détail des systèmes électoraux mis en place pour les élections européennes, cf. Sasse, 1981 ; Nohlen, 1984 a.

de représentation ne fut changé qu'en France par l'introduction du scrutin proportionnel pour les élections européennes. Malgré une multitude de variations dans les détails techniques des systèmes électoraux, et ceci jusqu'au cas exceptionnel de la Grande-Bretagne, on a donc utilisé des systèmes de scrutin proportionnel qui visaient à produire tout à fait les mêmes effets dans le domaine du rapport entre les voix et les mandats. Le projet d'un système électoral homogène que le Parlement européen adopta le 10 mars 1982 et qu'il remit au Conseil en vue d'une résolution, montre clairement la tendance générale : dans l'avenir, le Parlement européen devra être élu à la proportionnelle. La Grande-Bretagne pourrait alors réserver quelques difficultés puisqu'elle devrait renoncer à son système électoral traditionnel : le vote majoritaire en circonscriptions à mandat unique. Naturellement un débat sur la réforme du système électoral qui régit l'attribution des sièges à la Chambre des Communes va aussi bon train.

V. — L'influence des systèmes de scrutin proportionnel : des sociétés éclatées sur le plan ethnique, religieux, linguistique ont opté de diverses manières pour la représentation proportionnelle afin de ménager aux minorités une représentation politique qui puisse servir de base à l'intégration sociale et à la stabilité politique. Que les systèmes proportionnels reflètent les fragmentations sociales ne saurait surprendre, si l'on considère le but que vise la représentation proportionnelle. Les Pays-Bas, la Suisse ainsi que la Belgique sont des cas de pluralisme extrême (au sens de G. Sartori) ; l'éclatement politique est également considérable en Italie et au Danemark. Mais rien ne permet de supposer qu'il y ait une relation de cause à effet tout à fait claire entre le système électoral et le système des partis. Le nombre des partis n'explique que fort peu de chose sur le degré de polarisation propre au système des partis — degré auquel il faut attribuer une importance plus grande dans la capacité de fonctionnement du système politique. Il peut être moindre dans le cas d'un pluralisme extrême que dans un système de bipartisme. La chaîne causale la plus ancienne : scrutin proportionnel = éclatement en une multitude de partis = polarisation = instabilité = danger pour la démocratie, est, en conséquence, court-circuitée pour plusieurs raisons. Le vote à la proportionnelle ne mène pas plus nécessairement à l'éclatement des partis (voir l'Autriche, la République fédérale, le Luxembourg, et les tendances à la concentration au Portugal, en Espagne) que le pluralisme le plus grand ne conduit à la catastrophe politique — comme on le pronostique par analogie avec

Weimar (voir d'une certaine manière la Finlande, et naturellement la Suisse).

Les avantages, confirmés empiriquement, de la représentation proportionnelle consistent en : 1) La représentation au Parlement de toutes les opinions et de tous les intérêts, si possible proportionnellement à leur force dans l'électorat ; 2) La prévention de majorités politiques par trop artificielles, auxquelles ne correspond aucune majorité réelle dans l'électorat, et qui ne représentent que le résultat d'un empiétement des institutions sur le processus de formation de la volonté politique ; 3) La promotion, par la négociation et le compromis, de majorités d'union auxquelles participent différentes forces sociales, différents groupes ethniques et religieux ; 4) La prévention de revirements politiques extrêmes qui sont moins le résultat de transformations fondamentales dans le comportement politique de l'électorat, qu'une conséquence de l'effet de distorsion d'un système électoral ; 5) La prise en considération de changements sociaux et de nouveaux courants politiques pour parvenir à la représentation parlementaire ; 6) La prévention de la formation d'un cartel de partis établis ou de systèmes de partis soi-disant dominants, dans lesquels un parti doit sa position dominante essentiellement au système électoral, rendant ainsi plus difficile un changement démocratique, s'il ne l'interdit pas purement et simplement.

Contrairement à l'impression que donnent les discussions universitaires avec leurs opinions tranchées en ce qui concerne la controverse autour du scrutin majoritaire et du scrutin proportionnel d'un côté, et les constantes initiatives de réformes de l'autre — les avantages mentionnés ci-dessus ont conduit à faire naître dans les pays l'ayant adopté un degré de satisfaction assez élevé pour la proportionnelle.

Dieter NOHLEN. — **Panorama of the proportionals.**

Proportional ballots differ according to the rules detained for constituencies, the rolls, the ballot itself and the means used for counting the votes. Beyond these variations, the proportional system has some advantages.

RÉSUMÉ. — *Les scrutins proportionnels varient selon les règles retenues pour le découpage des circonscriptions, les formes de listes, le scrutin proprement dit et la procédure de décompte des voix. Par-delà cette multiplicité, la proportionnelle ne manque pas d'avantages.*

JEAN-LUC PARODI

*La proportionnalisation du système  
institutionnel*

*ou les effets pervers d'un système sans contrainte*

Tout mode de scrutin, au-delà de la simple technique de transmutation des voix en sièges, constitue un élément fondamental du processus global de fabrication d'un pouvoir majoritaire. Il entraîne nécessairement des conséquences sur le nombre des acteurs politiques, sur leur autonomie et leur latitude d'action, sur les conditions, les lieux et les moments de leurs alliances et de leurs affrontements, sur la naissance, la durée et la mort des gouvernements qui en sont issus, sur le resserrement ou le desserrement des contraintes institutionnelles, sur le principe légitimant de l'ensemble du système politique et sur la perception générale de celui-ci.

Sur la transmutation des voix en sièges, les effets de la représentation proportionnelle, ou plutôt des représentations proportionnelles, sont aujourd'hui bien connus. C'est donc sur les conséquences sur les autres mécanismes de la machinerie institutionnelle que cette brève analyse veut mettre l'accent.

Ici encore le concept de contrainte servira de clé (1) et ceci doublement : d'une part pour mettre en évidence la caractéristique première de la RP, système moins contraignant que les scrutins majoritaires, d'autre part pour justifier le fait que l'on raisonne sur le modèle théorique de la RP le moins contraignant possible, même si dans la réalité, « l'amplitude » de la circonscription, l'existence de seuils, le mode de répartition des restes peuvent nuancer cette contrainte minimale.

(1) Voir Jean-Luc Parodi, *La V<sup>e</sup> République à l'épreuve de la proportionnelle. Essai de prospective institutionnelle*, *Revue française de Science politique*, déc. 1983, n° 6, p. 987-1008.

De cette RP sans contrainte, quels sont donc les effets directs ou indirects sur les principaux moments de processus politique, que ce soit au niveau électoral, partisan, parlementaire ou gouvernemental ?

*Le nombre de partis représentés à l'Assemblée :  
un sextipartisme moyen*

Tout commence avec l'absence ou en tout cas le desserrement des contraintes électorales. Dans cette situation, où la RP laisse libre cours au jeu des forces politiques, libre signifiant bien entendu dépendant d'autres variables, la probabilité va dans le sens d'un multipartisme accentué :

Nombre moyen de partis représentés au Parlement dans } 6,1  
les 13 pays pratiquant la RP (1945-1976) (2)

Ce n'est pas à proprement parler que la RP ait un effet « multiplicateur » comme le dit souvent la sociologie spontanée, mais plus exactement que dans son principe, elle n'impose pas de freins à la pluralité partisane. C'est si vrai que ce « sextipartisme » moyen recouvre des écarts spectaculaires : 9,4 en moyenne pour la même période en Israël, et 9,1 aux Pays-Bas, mais à l'inverse 3,4 seulement en Autriche (3) et 4,3 en RFA (4).

Avec ce multipartisme, qu'elle enregistre ainsi plus qu'elle ne le crée, la RP pose les prémisses de la série de conséquences indirectes qui va en découler. D'autant plus qu'il s'agit de partis autonomes (5).

*Le lieu de fabrication des alliances : exclusivement parlementaire*

Dans le processus de création d'un gouvernement majoritaire, au terme duquel les uns seront dotés de pouvoir et les autres en seront privés, chaque acteur politique veut maximiser ses chances et ne pas se « lier les mains ». En leur permettant l'autonomie dans la concurrence, la RP les pousse à la pratiquer. De ce fait, il est exceptionnel, Jean-Claude Colliard le note aussi, de retrouver dans les

(2) Calcul effectué d'après les données de Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978, p. 72.

(3) Proportionnelle, il est vrai, limitée par « le siège de base » : voir Théo Ohlinger, *Le système électoral autrichien*, dans Jacques Cadart (dir.), *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale*, 1983, 480 p.

(4) Proportionnelle limitée psychologiquement par le scrutin uninominal majoritaire à un tour (pour la moitié des sièges).

(5) Tout cela déjà dans Maurice Duverger, *Les partis politiques*, 1951.

régimes proportionnalistes « des coalitions ouvertement annoncées à l'électeur avant le vote » (6). En ce sens, la RP tend indirectement à « parlementariser » la vie politique.

*La composition du personnel parlementaire :  
une plus grande latitude de choix symbolique*

Le pouvoir de composition des listes de candidats que dans la plupart des cas la RP attribue aux appareils partisans donne à ces derniers une plus grande possibilité de représentation des différentes catégories de la société. Pour ne prendre qu'un seul exemple, on se limitera à la proportion de femmes dans le personnel parlementaire :

Pourcentage moyen de femmes dans neuf pays proportion- } 15,2 %  
nalistes (7) en juin 1982

On compare ce chiffre à celui de 4,5 % pour les deux nations majoritaires que sont la France et la Grande Bretagne.

Ainsi la RP permet — le choix du verbe est important —, de réduire les déséquilibres classiques de la sélection des élites, à condition qu'en existe la volonté dans les instances de décision : près de 30 % de femmes en Suède, mais moins de 10 % en Italie, en Autriche ou en Belgique.

On pourrait montrer de la même manière que dans les partis dits ouvriers, la proportion de parlementaires d'origine populaire est plus forte dans les assemblées proportionnalistes.

*Les éléments de puissance des groupes parlementaires :  
force électorale et situation parlementaire*

Parce qu'ils sont le plus souvent nombreux et toujours autonomes, les acteurs partisans issus de la proportionnelle disposent à peine arrivés au Parlement d'une certaine latitude d'action et de négociation pour la fabrication de la majorité. Dans cette situation, qui fait la joie des théoriciens des coalitions, la puissance des partis ne découle pas exclusivement de leur force parlementaire reproduisant approxi-

(6) Jean-Claude Colliard, *op. cit.*, p. 103, qui cite comme rare exemple en sens contraire les coalitions CDU-libéraux en RFA.

(7) Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas, Luxembourg, Italie, Autriche, Belgique, Islande. On n'a pas retenu, pour des raisons différentes, d'une part l'Espagne, le Portugal et la Grèce, d'autre part la RFA et la Suisse. Calcul effectué d'après les données de Janine Mossuz-Lavau, Mariette Sineau, *Les femmes dans le personnel politique en Europe*, Conseil de l'Europe, 1984, 220 p.

mativement leur force électorale. Elle dépend également de leur situation sur l'axe politique dominant.

Parce que la coalition qui a le plus de chance de se former est la coalition « majoritaire minimale formée de partis voisins », la probabilité d'appartenance à cette coalition est d'autant plus forte que le parti sera plus proche du centre géométrique et d'autant plus faible qu'il sera périphérique. La RP maximise ainsi indirectement le pouvoir des formations centristes.

*Le type des coalitions parlementaires :  
la prédominance du centrisme*

Parce que, on vient de le voir, les formations localisées au centre disposent d'un pouvoir de veto en ce qui concerne la formation de la coalition gouvernementale, la probabilité de majorité comportant toute la gauche ou toute la droite est moins forte que celle de majorités additionnant les formations de gauche et de centre droit, ou de droite et de centre gauche.

Une fois de plus, c'est l'enchaînement des probabilités qui entraîne cette conséquence : la RP peut donner la majorité à un seul parti, mais la probabilité est faible et rare la réalisation. La RP peut entraîner la domination d'un parti et la constitution autour de lui d'une majorité non centriste, mais la probabilité la plus forte reste le multipartisme sans domination et ses conséquences en cascade.

*La proportionnalisation partisane du Gouvernement*

Une fois déeidée, en fonction de logiques ainsi discernables, la coalition majoritaire fabrique un Gouvernement. Parce qu'elle lui est indispensable, chacune des formations qui la composent dispose d'un pouvoir de négociation pour la distribution des « rémunérations politiques » qui correspond *grosso modo* à sa proportion dans cette majorité. S'il est une loi bien établie dans l'analyse des coalitions politiques (8), c'est celle de la distribution des ministères entre les diverses composantes de la majorité au prorata de leurs poids respectifs dans cette majorité (avec un très léger avantage pour les formations les plus petites).

(8) Voir par exemple E. Browne, *Coalition theories : A logical and empirical critique*, Sage, 1973.

*La stabilité gouvernementale : dans un cas sur deux un Gouvernement de législature*

Les mêmes raisons qui rendent plus ardue, en parlementarisme proportionnaliste, la formation d'un Gouvernement, en rendent également la survie plus délicate :

Proportion de législatures ne comportant qu'un seul gouvernement, dans 13 pays à RP de 1945 à 1976 (9) } 50 %

Mais on se gardera d'établir une relation trop étroite entre RP et instabilité gouvernementale. Si la proportion de « gouvernement de législature » est de 95 % pour les parlementarismes majoritaires, elle est encore de 50 % pour les proportionnalistes et ce chiffre moyen recouvre comme toujours des situations très différentes, de la Suède où elle est de 80 % à l'Italie où elle est nulle.

Ici encore la RP permet ce que rend difficile le scrutin majoritaire, ou plus exactement le majoritaire combiné avec la dissolution.

*Le recrutement ministériel*

Le « parlementarisme » accru de la vie politique, la plus grande influence des formations politiques dans le choix de leurs élus, enfin le pouvoir de négociation des groupes de la majorité dans la distribution des postes ministériels réduisent considérablement la probabilité d'un recrutement extra-parlementaire.

En sens inverse, il peut arriver que l'instabilité ministérielle et les difficultés de fabriquer un nouveau gouvernement aboutissent au recours provisoire au gouvernement de « techniciens ».

*La discipline parlementaire*

L'accroissement général de la discipline parlementaire dans les démocraties occidentales depuis un demi-siècle est si général qu'on hésite à le mettre en relation avec le mode de scrutin. On ne peut cependant ignorer complètement le poids que donne aux appareils partisans le pouvoir de composition des listes et la menace toujours latente de rétrogradation du parlementaire indiscipliné. Les modalités de la RP ont naturellement sur ce plan une importance particulière.

(9) Calcul effectué à partir des données de J.-Cl. Colliard, *op. cit.*, p. 256. J'ai retenu une définition large du Gouvernement de législature (en incluant les cas où le passage d'un Gouvernement à l'autre est purement accidentel et sans signification politique).

*L'effet de la dissolution :  
une procédure partiellement neutralisée*

Puisqu'au départ de la législature, aucune coalition n'est imposée par les alliances pré-électorales absentes, puisque la coalition qui s'est finalement formée n'était qu'une des formules envisageables, puisqu'en se déformant elle ne fait que ramener à la situation de départ, puisque la dissolution enfin n'aurait comme conséquence qu'une redistribution des cartes. au demeurant coûteuse pour tous, entre acteurs inchangés, pourquoi ne pas commencer par tenter de reconstruire une nouvelle coalition majoritaire.

L'absence d'alliance électorale limite également le sens que peut prendre aux yeux des électeurs cette consultation envisagée.

A la dissolution-décision des systèmes majoritaires s'oppose ainsi la dissolution-redistribution des systèmes proportionnalistes (10).

*Une opposition moins clairement délimitée*

Cette incertitude initiale sur la composition de la majorité, cette possibilité de modification de la coalition majoritaire en cours de législature rendent plus difficile une délimitation claire de la majorité et de la minorité et l'élévation de celle-ci au rang d'opposition.

*Une alternance plus improbable*

Au sens strict du terme, il ne saurait y avoir d'alternance, c'est-à-dire de succession au pouvoir d'entités totalement différentes, que situées au niveau électoral dans le cadre d'un système de partis bipolarisés.

Si la RP ne l'interdit pas, voir le régime suédois, son absence de contrainte de regroupement en rend cependant la probabilité plus que limitée.

*Une proportionnalisation de la société*

Le principe électoral dominant d'un pays (et le système de partis qu'il permet ou qu'il construit) tend à se diffuser dans l'ensemble de la société. De même que la bipolarisation française de la V<sup>e</sup> République

(10) Ajoutons encore le coût que peut représenter pour le chef de l'exécutif le recours à cette procédure mal vue des parlementaires et neutralisée par l'absence d'enjeu gouvernemental clair et inversement, les risques personnels quasi nuls pour les dirigeants de partis assurés des places sûres sur les listes.

s'est étendue bien au-delà de la sphère politique nationale, le principe proportionnaliste tend, dans les pays à RP, à organiser la vie politique et sociale, les moyens de communication, les organisations parapolitiques, etc.

\* \* \*

Résumons. A bien des égards, la RP n'entraîne pas d'effets directs. Ce sont les contraintes des scrutins majoritaires qui en produisent. Mais dans un second temps, cette absence d'effets directs de la RP comporte à son tour des conséquences indirectes.

Parce qu'elle n'oblige pas au regroupement, la RP permet la multipartisme. Parce qu'elle ne les contraint pas à s'allier, la RP permet l'autonomie des formations politiques. Or ce multipartisme autonome rend lui-même plus probable la série de conséquences institutionnelles que l'on a très brièvement recensées, tout en permettant les situations les plus éloignées.

Revenons enfin à la contrainte. Si la RP peut se définir (par rapport aux principes majoritaires) par la faible contrainte qu'elle fait peser sur les acteurs partisans, on ne peut ignorer cependant deux caractéristiques pour lesquelles son caractère contraignant n'est guère discutable. Dans son principe même, la RP suppose des groupes organisés. Quand ils existent, son recours entérine leur existence, mais s'ils n'existent pas, elle les *oblige* à se former. De manière analogue, il faut rappeler la forte contrainte qu'elle impose aux acteurs individuels. Il n'est pas de système électoral totalement sans contrainte.

**Jean-Luc PARODI. — Proportional system and institutional system.**

Any voting method is a fundamental element in the overall production process of a majority power. In some respects, the proportional system doesn't involve many direct effects. But later this lack of direct effects in the proportional system, in turn, includes indirect consequences on the number of political actors, their autonomy, their conditions and the different times of their alliances, the creation of government to which they give birth, and even on the general perception of the political system.

*RÉSUMÉ. — Tout mode de scrutin constitue un élément fondamental du processus global de fabrication d'un pouvoir majoritaire. A cet égard, la représentation proportionnelle n'entraîne guère d'effets directs. Ce sont les contraintes des scrutins majoritaires qui en produisent. Mais, dans un second temps, cette absence d'effets directs de la représentation proportionnelle comporte à son tour des conséquences indirectes sur le nombre des acteurs politiques, leur autonomie, les conditions et les moments de leurs alliances, la naissance des gouvernements qui en sont issus, enfin sur la perception générale du système politique.*

JEAN BEAUFAYS

## *La représentation proportionnelle en Belgique*

### 1) *Exposé des systèmes de représentation proportionnelle en Belgique* (1)

Le scrutin majoritaire à deux tours a été appliqué tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle en Belgique dans le cadre de circonscriptions uninominales et plurinominales.

Les effets de la combinaison « scrutin majoritaire-circonscriptions plurinominales » sont évidents. La distorsion entre le nombre de suffrages exprimés en faveur d'un parti et le nombre de sièges qu'il obtient est parfois très grande. L'ensemble des minorités peut, en effet, constituer une majorité de suffrages (2).

Il faut aussi compter avec les effets de la structure sociale. Seules certaines couches de la population sont représentées et donc les idéologies qui y correspondent.

Le jeu politique belge s'est modifié, lorsqu'en 1885, le bipartisme a été ébranlé par la naissance du Parti ouvrier belge (socialiste). Le plus ancien parti belge, le Parti libéral qui a été fondé en 1846, est

(1) En Belgique, il n'existe plus de partis politiques nationaux « belges ». Le Parti catholique s'est rompu en deux partis indépendants (psc-cvp) en 1968, le Parti libéral a suivi en 1972 (PRL-PVV) et le Parti socialiste s'y est résolu en 1978 (ps-sp). Des partis dits « communautaires » ont vu le jour. Pour l'essentiel, il s'agit de la Volksunie en Flandre, du Front démocratique des Francophones à Bruxelles, du Rassemblement wallon en Wallonie et du Partei der Deutschsprachigen Belgier dans la partie germanophone.

On continue à utiliser l'expression « national » pour un parti qui ne couvre donc au mieux qu'une demi-Belgique.

(2) J. Beaufays, H. Breny, La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges, *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1971, n° 3, p. 529-559.

traversé au même moment par une crise grave qui aboutit à sa rupture en deux ailes indépendantes qui vont séparément aux élections. La dynamique du scrutin majoritaire, même à deux tours, comporte la possibilité réelle de voir le Parti ouvrier, à terme, supplanter le Parti libéral et donc occuper, un jour, seul le pouvoir. Cette perspective peut paraître renforcée par la révision de la Constitution en 1893 qui accorde le suffrage universel plural. Voulant éviter la bipolarisation catholique-socialiste, le gouvernement catholique songera à l'instauration de la représentation proportionnelle, pour sauver le Parti libéral (3). Les chiffres suivants montrent que le calcul était pertinent.

*Composition de la Chambre en siège*

	1898	1900
Catholiques	112	86
Libéraux	12	31
Socialistes	28	32
Chrétiens-démocrates	0	1
Radicaux	0	2

Ces faits précis sont venus à point nommé pour relayer une campagne en faveur de la représentation proportionnelle qui débuta en 1865 et qui se renforça en 1881 par la création de l'Association réformatrice belge pour la Représentation proportionnelle. Celle-ci comptait dans ses rangs aussi bien des catholiques que des libéraux. Ce n'est évidemment pas seulement un acte de gouvernement mais aussi le résultat d'une alchimie sociale complexe dans laquelle les accès de fièvres (parfois erratiques) du mouvement ouvrier belge ne sont pas inexistantes !

Les catholiques, qui détiennent seuls le pouvoir depuis 1884 — ils le conserveront sans partage jusqu'à la première guerre mondiale —, sont donc confrontés avec une éventuelle modification. Après avoir tenté d'utiliser à leur profit la poussée réformatrice en organisant une représentation proportionnelle seulement là où ils sont faibles, ils

(3) M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1964, p. 258. L. Moureau, P.-Ch. Goossens, L'évolution des idées concernant la représentation proportionnelle en Belgique, *Revue de droit international et de droit comparé*, numéro spécial, 1958, p. 378-393.

l'instaureront complètement en 1899, au niveau des élections législatives.

Au lendemain de la première guerre mondiale, la représentation proportionnelle fut complétée par l'apparement. Celui-ci permet aux candidats d'une liste de former groupe, au point de vue de la répartition des sièges, avec les candidats de listes présentées dans d'autres arrondissements de la même province. La répartition des sièges se fait d'abord au sein de chaque arrondissement puis, complétement, au niveau provincial. Les partis récupèrent ainsi une partie des voix qui autrement seraient totalement perdues.

Il s'agit donc pour un parti de pouvoir regrouper ses voix à travers les différents arrondissements d'une même province, ce qui favorise les petits partis. Ce perfectionnement de la représentation proportionnelle telle qu'elle fonctionnait en Belgique jusqu'en 1914 est donc une notion très différente de celle de cartel, mais aussi de l'acception française de l'apparement (4). « Ce qui signifie pratiquement que, en l'absence d'apparement, un facteur fondamental de la transformation de la vie politique, le développement des partis linguistiques, aurait été profondément perturbé » (5). La liste « wallonne » en 1968 aurait eu 3 sièges au lieu de 8.

Sur un plan strictement légal, l'apparement pourrait se faire entre partis différents. Mais ce n'est pas la pratique belge.

L'on peut également être intéressé par une mesure de l'apparement. Prenons l'exemple des élections pour la Chambre en 1974, dans la province d'Anvers (6). Celle-ci comporte trois arrondissements. A Anvers, 17 des 20 sièges à pourvoir sont accordés directement, à Malines 4 des 6 et à Turnhout 6 des 7.

La répartition des sièges pour l'ensemble de la province d'Anvers est la suivante, selon le niveau de la dévolution : le CVP en recueille 12 directement et 2 par apparement, le SP respectivement 7 et 1, le PVU 3 et 1, la VU 5 et 2.

L'apparement aboutit parfois à des résultats légaux mais curieux. Ainsi, les libéraux flamands ont pu faire élire en 1978 un

(4) J. Beaufays, H. Breny, L'apparement aux élections législatives, Bruxelles, *CRISP*, 22 décembre 1972, 28 p. ; J. Beaufays, H. Breny, Le rôle et la place de l'apparement dans les élections législatives belges à la lumière du calcul de la dévolution des sièges selon différents modes, *Res Publica*, n° 2, 1973, p. 205-217 ; H. Breny, L'apparement aux élections législatives. Théorie et pratique, *Res Publica*, n° 1, 1982, p. 165-194.

(5) J. Beaufays, H. Breny, Le rôle et la place de l'apparement dans les élections législatives belges à la lumière du calcul de la dévolution des sièges selon différents modes, *Res Publica*, n° 2, 1973, p. 209.

(6) *Memento Politique*, 1984, Anvers, Trends, 1984, p. 236-238.

sénateur dans l'arrondissement francophone de Nivelles avec 765 voix sur 152 294 soit 0,5 %. Un autre exemple montre le même phénomène.

Lors des élections de 1981, le Parti communiste présentait des candidats dans les trois arrondissements de la province de Liège, à savoir Huy-Waremme, Liège et Verviers.

Les résultats pour ces listes furent les suivants : Huy-Waremme 3 327 ; Liège 17 054 ; Verviers 3 645. Dans chaque arrondissement, ces résultats sont inférieurs aux diviseurs électoraux nécessaires pour avoir un élu direct, c'est-à-dire respectivement : 32 833, 24 748 et 28 069. C'est donc uniquement par apparentement que le PC peut espérer avoir un siège. Or, dans cette opération d'apparentement qui se fait dans un ordre déterminé par les chiffres de tous les partis, tous les sièges de l'arrondissement de Liège sont « distribués » avant d'arriver au quota du PC à Liège. Il faut donc recourir à un autre arrondissement et c'est ainsi que la dévolution du siège au PC s'obtient à Huy-Waremme. On voit donc le paradoxe suivant : les 17 054 électeurs communistes de Liège sont représentés par le candidat proposé par les 3 327 électeurs communistes de Huy-Waremme, qui a le moins de voix des 3 arrondissements !

Deux systèmes de représentation proportionnelle sont appliqués en Belgique. Le calcul d'Hondt (quotient électoral) équivaut à celui de la plus forte moyenne. La formule *Imperiali* est de la même veine. Le premier favorise les grands partis, le second, qui ne concerne que les élections communales, le fait encore plus. Pour l'essentiel, notons que le système d'Hondt divise successivement le chiffre électoral de chaque liste par 1, 2, 3... et que l'*Imperiali* le fait par 1, 1,5, 2, 2,5, 3... Les quotients sont ensuite rangés dans l'ordre décroissant de leur importance. La version *Imperiali* « ne mérite que très imparfaitement le titre de représentation proportionnelle » (7)

Les chiffres suivants montrent les inégalités dues au système d'Hondt, limité à la province. En 1978 pour la Chambre des Représentants, il a fallu 21 018 voix pour faire élire un député FDP, 21 960 pour un PRL, 22 422 pour un PSC, 22 501 pour un PS, 25 398 pour un CVP, 26 025 pour un PVV, 26 345 pour un SP, 27 713 pour un VU, 39 651 pour un RW, 45 058 pour un PC, 48 622 pour un UDRT et 75 864 pour un Vlaams Blok (8).

(7) H. Breny, Influences des modifications de la loi électorale communale, *Res Publica*, n° 3-4, 1976, p. 478.

(8) J. v. S., Pour les forts en maths, *Le Soir*, 9-10 novembre 1981, p. 1.

L'ouverture de l'éventail semble due à l'accroissement du nombre de partis. Dix ans plus tôt, l'écart était seulement de 11 140 voix (34 137 pour le PC et 22 997 pour le PLP).

## 2) Stratégie électorale des partis due à la représentation proportionnelle

Dans un régime de partis disciplinés et là où l'élection se fait selon un système de représentation proportionnelle, les partis ont un rôle prépondérant dans le choix des candidats. La confection de la liste est un grand moment de la période préélectorale. Les différents partis belges n'ont pas les mêmes techniques.

Il y en a essentiellement deux : le *poll* et la désignation par les instances partisans.

Sous le nom de *poll* on entend en Belgique un choix effectué par les membres du parti eux-mêmes. Il est fait au niveau auquel se place l'élection (commune ou arrondissement). Les sections locales recueillent les candidatures qui sont centralisées à l'échelon électoral. Le vote se fait au scrutin de liste. Parmi tous ceux qui désirent l'investiture du parti, les membres sont invités à faire un tri. Sera classé en tête celui qui aura recueilli le plus de voix. L'adhérent ne dispose pas de la faculté de classer dans un ordre de préférence les candidats qu'il sélectionne.

Il y a donc une stratégie du *poll*. Comme disent les militants socialistes « au *poll*, on vote contre ». Cela signifie qu'une fois son suffrage porté sur son ou ses favoris, le militant choisit pour compléter son bulletin les candidats les plus obscurs, ceux qui n'ont aucune chance. Sans cela, s'il vote, non seulement pour ses favoris mais aussi pour les candidats en vue des autres tendances, il dessert ses protégés. La surprise se produit parfois de voir émerger ainsi quelqu'un que personne n'attendait à la suite d'un report de voix par répulsion. Le problème est alors de savoir que faire de ce candidat surprise !

Pour les élections législatives de 1974, au Parti socialiste 55,9 % des élus doivent leur place sur la liste à un *poll*, 42,4 % à un congrès, 1,7 % à un arrangement entre les candidats eux-mêmes (9). Dans 2 des 30 fédérations, un congrès a mis un candidat hors *poll*. Dans 17 fédérations flamandes, une seule a recouru au *poll*, mais 10 fédérations francophones sur 13 l'ont fait.

Cette technique est traditionnellement celle du Parti socialiste, occasionnellement, on l'utilise au Parti social chrétien.

(9) J. Ceuleers, De lijstensamenstelling in de BSP, *Res Publica*, n° 3-4, 1974, p. 373-375.

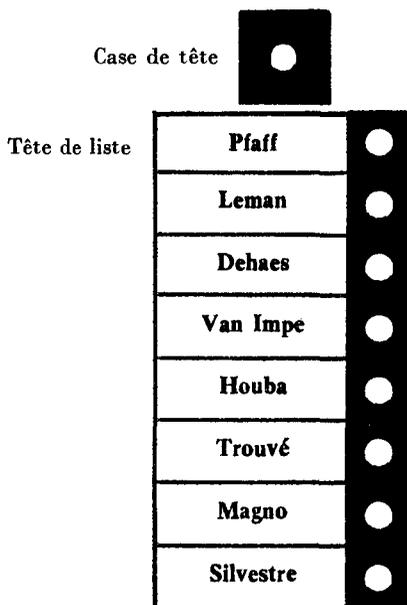
Il semble que même au PS, le système soit en crise et ne soit plus régulièrement utilisé. Déjà lorsqu'il était une habitude bien ancrée, la pratique de la « mise hors *poll* » venait le fausser. Celle-ci consiste dans le classement par les instances du parti, généralement en tête de liste, d'une personnalité particulière, qui de ce fait est soustraite au choix des militants et assuré de sa réélection (par exemple J. Van Eynde, président du Parti socialiste à Anvers en 1974).

Les campagnes électorales raccourcies en raison de dissolutions précipitées des Chambres ne sont pas la seule cause de ce déclin. Une raison de ce délaissement à l'égard du *poll* au Parti socialiste peut être trouvée dans le changement de tactique et de programme de ce parti. Une ouverture particulière a été faite en direction des militants wallons et des chrétiens, par la hiérarchie du parti, au niveau de la fédération d'arrondissement et au niveau « national ». Cela s'est fait généralement avec au moins une forte réticence de la part de la base. Pour la surmonter, on renonça au *poll*. On peut voir aussi une évolution « normale » vers l'autoritarisme d'une structure qui vieillit.

Dans les autres partis, ce sont généralement les instances dirigeantes du niveau auquel se déroule l'élection qui choisissent les candidats et leur place sur la liste. Le niveau national se réserve le droit de trancher les éventuels conflits, mais aussi d'évoquer des cas qui ne sont pas résolus dans un sens qui lui convienne. Ainsi pour les élections législatives de 1965 au PSC, les pleins pouvoirs ont été confiés à un triumvirat composé du président national (et Bruxellois) et des présidents des ailes flamande et wallonne.

Le « parachutage » d'un candidat extérieur à la circonscription est facilité par le scrutin de liste, voire même extérieur au parti. Les élections européennes de 1984 en ont été le témoin. Ainsi, le PS a placé en ordre utile José Happart, militant wallon et non socialiste à l'époque, bourgmestre d'un village contesté. Ce cas est particulièrement intéressant, puisque Happart a fait 234 996 voix sur les 762 377 du PS. Aux mêmes élections, un candidat perçu comme hostile aux étrangers, bourgmestre d'une commune bruxelloise, R. Nols est le dernier candidat sur la liste PRL : il obtient 92 969 voix sur 540 597 que son parti recueille.

La loi belge prévoit que l'électeur peut exprimer son suffrage soit en case de tête, ce qui signifie avaliser l'ordre de présentation des candidats établi par le parti, soit en vote de préférence, par lequel l'électeur marque sa volonté de privilégier un candidat particulier sur la liste. Une pratique du vote de préférence consiste aussi à donner sa voix au premier de la liste (tête de liste). Cette façon de procéder



\* Chaque liste reçoit un numéro, tiré au sort avant les élections. Le sigle de chaque parti est reproduit. La case qui surmonte la liste est appelée case de tête. Un parti n'est pas obligé de soumettre une liste complète. L'électeur peut voter : soit en case de tête, pour un effectif seul, pour un effectif et un suppléant, pour un suppléant seul.

est destinée à renforcer le poids d'un homme dans son parti et lors de l'éventuelle attribution de portefeuilles ministériels. C'est un thermomètre de popularité.

Sur le strict plan de ses chances d'élection, il revient au même pour le premier de la liste que l'on vote case de tête ou tête de liste.

Lors des élections législatives de 1981 dans l'arrondissement de Liège, au PSC les trois premiers candidats recueillent à eux seuls 50 % de l'électorat de ce parti. Au PRL la tête de liste amène 25 % de l'électorat et les deux suivants seulement 2,5 % chacun. Au PS, les deux premiers candidats récoltent 26 % et les deux suivants 2,5 % chacun (10).

(10) M. Hotterbeex, Description des résultats des élections du 8 novembre 1981 dans la province de Liège, Liège, 1981, ULG, *Etudes et Recherches*, n° 25, vol. I, p. 21.

La case de tête est souvent critiquée et sa suppression proposée. Ses effets sont cependant logiques, même s'ils sont peu compris. Le 17 décembre 1978, 20 députés sont élus avec moins de votes nominatifs que d'autres candidats non élus de la même liste.

Le système de liste entraîne qu'un leader charismatique peut polariser un nombre considérable de votes sur son nom. Les voix dont il n'a pas besoin peuvent faire élire des gens très différents, parfois presque inconnus. L'effet peut être le même avec la case de tête.

Lors des élections législatives de 1968 à Bruxelles une liste catholique dissidente bilingue donnera un résultat curieux. Les candidats francophones recueillent au total plus de 120 000 voix de préférence (dont 116 007 pour la tête de liste) contre 46 000 aux candidats flamands. Mais, 6 flamands seront élus et seulement 3 francophones. La chose sera en partie rééquilibrée par une cascade de désistements.

### 3) *Impact de la représentation proportionnelle sur la vie politique belge*

La discipline des électeurs à l'égard de l'ordre de présentation du parti s'étiolle à mesure que l'on chemine de la gauche à la droite. Elle se dégrade aussi dans le temps. La traditionnelle discipline des partis de gauche joue ici également. Mais la personnalisation des campagnes les touche comme les autres.

Il y a cependant des contre-exemples. Aux élections européennes de 1984, la liste libérale a vu un nombre important d'électeurs voter en tête de liste, par désaveu des candidats jugés trop à droite.

En 1981, lors des élections à la Chambre, l'on a émis 2 915 317 voix de préférence sur un total de 6 152 106 votes valables, soit 47,39 % (11).

L'évolution globale des votes de préférence depuis 1919 est claire :

1919	16,36 %
1950	20,38 -
1978	51,86 -
1981	47,39 -

(11) L. de Winter, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 8 november 1981, *Res Publica*, n° 1, 1982, p. 151, 152, 158.

L'évolution par parti est également intéressante (en %) :

Année	Communistes	Socialistes	Libéraux	Catholiques
1919		6,51	20,26	24,53
1929	10,29	6,54	25,45	23,27
1965	21,14	27,25	46,43	47,53
1981	29,29	45,12	49,29	60,34

La représentation proportionnelle en Belgique témoigne des effets qu'on lui prête généralement : multipartisme et faibles différences au niveau de l'attribution des sièges. La Belgique compte aujourd'hui 14 partis représentés à la Chambre. Le cas belge a ceci de particulier que la représentation proportionnelle a certainement facilité la percée des partis communautaires. Or, c'est leur concurrence au niveau électoral qui a — à tout le moins — radicalisé les positions linguistico-économiques des partis traditionnels. La représentation proportionnelle a donc été un instrument de la dislocation en cours de la Belgique.

Ce pays est l'un des rares qui connaissent le vote obligatoire. C'est la révision de la constitution de 1893 qui l'a introduit. Les conservateurs craignaient l'abstention de leurs troupes au moment où l'on a accordé le suffrage universel (des hommes) plural (voix supplémentaires pour condition de famille, richesse, diplôme). Cette obligation concourt à la précision de la proportionnalité entre la représentation et le sentiment du corps électoral potentiel.

La faible amplitude des mouvements en sièges se confirme à chaque élection. Il y a quelques cas très rares de percée en un seul scrutin (Rex en 1936 obtient 21 sièges sur 202) et de chute spectaculaire (Rex en 1939, PSB en 1961, 1965).

Cela a une influence considérable sur le jeu politique post-électoral, notamment quant au choix des partenaires gouvernementaux. Celui-ci est quasi indépendant du résultat des élections, si ce n'est que les partis coalisés doivent obtenir la confiance d'une majorité au Parlement.

La confection des listes répond à des impératifs propres à chaque parti dont certains ne peuvent se concrétiser que dans un système de représentation proportionnelle :

- On place en tête de liste le leader du parti dans l'arrondissement. Cela ne signifie pas nécessairement le plus populaire.

- La place de combat (le dernier siège escompté) est évidemment une position délicate qui n'est pas souvent confiée à une forte personnalité, mais au sortant qui occupait cette place ou à un nouveau candidat que l'on teste et auquel on donne aussi parfois la première place de suppléant.
- La queue de liste est une place honorifique, parfois recherchée. Il s'agit soit d'anciennes gloires dépassées, soit de personnalités qui veulent témoigner leur attachement au parti, mais n'ont aucune envie d'être élues. Dans quelques rares cas, il s'agit d'un défi. Un candidat se met dernier pour forcer ses partisans à voter pour lui et le faire remonter en ordre utile. Ses électeurs votant massivement pour lui, en raison de sa position dangereuse, la case de tête sera peu fournie et les candidats placés en d'autres temps en ordre utile ne pourront pas y puiser pour se faire élire. C'est dès lors le nombre de voix de préférence qui joue.

Les partis belges ont utilisé la représentation proportionnelle pour doser les listes en fonction des rapports de forces dans les fédérations ou au niveau national. L'Union catholique belge dans l'entre-deux-guerres était un parti fédéral composé de quatre états (*standen*) : bourgeoisie, ouvriers, paysans, classes moyennes. Les instances du parti devaient trouver un dosage de candidats pour respecter le poids des tendances. Là où le parti était particulièrement faible, il fallait des personnalités acceptables par toutes les familles. Après les élections, les résultats étaient parfois surprenants. Ainsi en 1936, les électeurs catholiques conservateurs votent pour une dissidence chrétienne d'extrême-droite (Rex), tandis que les catholiques progressistes restent fidèles au parti et font donc élire des candidats conservateurs désavoués par leurs troupes.

La ligue nationale des travailleurs chrétiens mettait ses conditions pour l'agrément d'une liste commune : reconnaissance de la LNTC comme organisation de classe des travailleurs chrétiens, représentation dans la direction du parti, libre choix de ses candidats, place de ses candidats leur assurant une représentation en rapport avec la puissance électorale des ouvriers chrétiens.

Lorsque les partis ont voulu, suite à une mode féministe, faire élire des femmes, la représentation proportionnelle leur a facilité la tâche. L'électeur et l'électrice se méfient d'une candidate dit-on. Dès lors, il suffit d'en placer une en ordre utile, ni en tête de liste, ni à la place de combat. Des pratiques semblables ont été suivies pour faire élire des jeunes. Lorsque le Parti socialiste a voulu s'ouvrir aux catholiques dits progressistes il a pratiqué de même.

Un cas particulier doit être mentionné à propos des élections communales. Lorsqu'en 1976 se déroule le scrutin communal, on effectue simultanément une fusion forcée des communes (de 2 359 on passe à 596). Les appareils politiques s'adaptent difficilement à ce nouveau cadre. Pour que chaque ancienne commune ait une chance d'être représentée sur chaque liste dans la nouvelle entité des clés de répartition des places ont été mises au point par les partis, avec une pondération en fonction de leur force dans les anciennes communes. Le choix du bourgmestre et des échevins allait souvent dans le même sens.

Des démissions en blanc sont parfois exigées afin que des candidats élus malgré les arrangements ne puissent pas occuper le poste et cèdent la place à des suppléants de même profil que le candidat effectif évincé. Ainsi au Parti communiste, cette technique est de mise à tous les niveaux.

Il arrive qu'un parti renonce à la lutte en raison de sa faiblesse. Il peut aussi chercher, pour différentes raisons à s'associer avec d'autres forces politiques : c'est la formule du cartel. Plusieurs partis proposent une liste unique où l'on trouve des candidats émanant de chacun d'eux. Cette tactique est favorisée par la représentation proportionnelle. On citera le cartel rw-socialiste dans le Luxembourg en 1977, le cartel libéral - Front démocratique des francophones à Bruxelles en 1974, l'Union des Progressistes regroupant les communistes et des progressistes à Mons en 1974 et 1977 (12). Deux cartels se sont opposés à Liège dans le cadre d'un affrontement gauche-droite aux élections communales en 1982 (13).

### *Conclusions*

L'exemple belge de la pratique de la représentation proportionnelle met en évidence la place très importante des partis politiques dans l'ensemble du processus électoral : choix des candidats, classement de ceux-ci, élaboration du programme, financement de la campagne. Tout est le fait des partis, qui en Belgique sont assez fortement structurés. Cette dépendance du candidat vis-à-vis du parti se perpétue, même après l'élection dans la perspective d'une réélection.

(12) M. Hotterbeex, *L'Union démocratique et progressiste. Liège, 1980, ULC, Etudes et recherches*, n° 19, 68 p.

(13) J. Beaufays, M. Hermans, P. Verjans, *Les élections communales à Liège : cartels, polarisation et les écologistes au pouvoir, Res Publica*, n° 2-3, 1983, p. 391-415.

Si l'on reprend les cinq buts traditionnels des élections, on verra que la représentation proportionnelle en Belgique colore chacun d'eux d'une façon particulière (14).

1) L'expression du peuple se fait très largement, appuyée par l'obligation de vote. Le peuple-citoyen parle, dix élections depuis 1970 (communales en 1970, 1976, 1982, législatives en 1971, 1974, 1977, 1978, 1981, européennes en 1979, 1984). Sa voix se porte sur un grand nombre de familles politiques. En 1981 : 14 partis sont représentés au Parlement et 22 autres ont présenté des candidats.

Le comportement électoral des mêmes électeurs, au même moment, mais pour des scrutins différents, peut varier assez fort. Aussi, par exemple, dans les cantons germanophones d'Eupen et de Saint-Vith ont lieu en même temps quatre scrutins : Chambre, Sénat, Province et Conseil de Communauté. Relevons la comparaison Chambre-Conseil de Communauté en 1981 (15) (en %) :

	Chambre	Rat der Deutschen Gemeinschaft
Blancs-nuls	20	14,81
PSC	34,56	34,69
PDB	24,50	29,36
PRL	25,07	24,53
PS	7,86	11,42

La présence d'une locomotive peut aussi influencer, naturellement. En 1978, Willy Claes, leader socialiste flamand conduit la liste à la Chambre (à Hasselt) et elle recueille 26,42 % des suffrages et son parti ne fait que 20,35 % au Sénat (16).

2) Le peuple est représenté : les partis politiques jouent le relais entre le citoyen et le pouvoir. La distorsion est impossible à mesurer. Lorsque les partis traditionnels ont négligé une aspiration importante de la population, d'autres partis ont pu naître et porter la contradiction au Parlement. La chose est claire en matière communautaire, même si les grands partis ont ensuite partiellement récupéré le mouvement.

(14) A. Philippart, *Elections européennes juin 1979. Simulation*, Bruxelles, CRISP, s.d., p. 15-16.

(15) X. Mabilie, *Les élections législatives du 8 novembre 1981*, Bruxelles, CRISP, 18 décembre 1981, p. 19. Le PDB est le parti régional germanophone.

(16) W. Fraeys, *Les élections législatives du 17 décembre 1978. Analyse des résultats*, *Res Publica*, n° 2, 1979, p. 310-311.

Les chiffres suivants montrent un autre aspect des choses.

Parti	1958		1961	
	% voix	% sièges	% voix	% sièges
PC	1,88	0,94	3,08	2,36
PSB	35,78	39,62	36,72	39,62
Libéral	11,05	9,91	12,33	9,43
PSC	46,49	49,06	41,45	45,28
VU			3,46	2,36

En 1950, le PSC avec 47,67 % des voix obtient 50,94 % des sièges, donc une majorité absolue de sièges avec moins de la moitié des voix.

En 1961, le PSC avait obtenu 96 sièges au lieu des 88 que lui donnait une stricte proportionnalité ; le PSB recevait 84 sièges au lieu de 78 tandis que le PC remportait 5 sièges, au lieu de 7, et le Parti libéral qui aurait dû avoir 26 sièges, n'en avait que 20 (17).

Ces chiffres indiquent que le système belge de représentation proportionnelle avantage les grands partis quant au nombre de sièges (18).

Un parti politique peut voir diminuer son pourcentage tout en augmentant son nombre de voix. Ainsi en 1981, dans l'arrondissement de Huy-Waremme, à la Chambre, le PS gagne 1 702 voix et perd 1,59 %. « Une explication de ce phénomène peut être d'une part l'absence de suffrages des nouveaux votants (d'où perte d'influence relative, c'est-à-dire en pourcentage) et la reprise d'un certain nombre de voix chez d'anciens électeurs (soit un gain absolu en voix) » (19).

3) La configuration des familles politiques est affectée par le mode de scrutin. Le multipartisme est important. Le facteur communautaire y a contribué pour beaucoup. En 1961, les trois partis traditionnels totalisent 90,59 % des voix et les partis communautaires 3,56 %. Dix ans plus tard, on passe respectivement à 73,74 %

(17) Voir : W. Fraeys, Les résultats des élections législatives du 26 mars 1961, *Res Publica*, n° 4, 1961, p. 393.

(18) J. Beaufays, La théorie des scrutins, Liège, 1976, *Etudes et Recherches*, n° 13, ULG, p. 34.

(19) M. Hotterbeex, Description des résultats des élections du 8 novembre 1981 dans la province de Liège, Liège, 1981, ULG, *Etudes et Recherches*, n° 25, vol. I, p. 11.

et 22,34 % sans changement à la législation électorale (20).

4) Le pouvoir est légitimé par son origine. Il n'est pas contesté, même si l'opinion publique affecte de porter peu d'intérêt à la chose publique.

5) Les majorités gouvernementales ne sont guère en rapport direct avec les résultats des élections. L'on a même parfois vu les battus se coaliser pour exercer le pouvoir (en 1961). La transparence du système est faible, d'autant plus que le roi dispose d'une assez large latitude dans le choix du premier ministre.

Cela cause différents effets néfastes. La responsabilité politique de l'équipe au pouvoir est largement diluée puisqu'aucun parti ne peut réaliser pleinement son programme. Un gouvernement de coalition est souvent en Belgique plus faible qu'un gouvernement homogène. Enfin, l'électeur est étranger au choix du gouvernement.

L'exemple belge ne permet pas de dire si la représentation proportionnelle accentue la part d'idéologie dans la détermination du programme électoral.

L'on pourrait croire qu'un scrutin de liste détache les candidats des préoccupations immédiates des électeurs. Apparemment, ce n'est pas le cas en Belgique. Il se peut que ce soit dû à la fois au système de clientélisme très poussé en Belgique et aussi à l'exiguïté du territoire, couplée avec une grande proportion de représentants (212 députés pour 10 millions d'habitants). Il faut encore y voir le peu de goût des Belges pour la spéculation et le poids étouffant des problèmes entre les deux communautés française et flamande.

La sélection des thèmes politiques a-t-elle donc été influencée par l'existence de la représentation proportionnelle en Belgique ? Nous voudrions ici simplement formuler une hypothèse. La représentation proportionnelle a permis l'éclosion sur la scène parlementaire de partis prenant en charge les aspirations régionales, ce qui a forcé les partis traditionnels à suivre le mouvement. Dans un système majoritaire, les choses auraient pu se passer différemment, puisque les petits partis n'auraient pas menacé les grands quant à l'attribution des sièges.

Il y a une personnalisation du combat électoral malgré le système de liste. Le simple fait de placer quelqu'un en tête de liste lui crée une clientèle électorale. Il y a un « effet de place ». Les caractéristiques personnelles jouent également, particulièrement à l'époque de la télévision.

(20) W. Fraeys : Les élections législatives du 17 avril 1977, *Res Publica*, n° 3, 1977, p. 501.

Pour illustrer l'effet de place, nous citerons le score de l'ancien Premier ministre CVP L. Tindemans aux élections européennes : tête de liste en 1979, il recueille 983 600 voix, suppléant en 1984, il ne totalise que 338 907 voix sur son nom.

La position des partis sur l'échiquier politique se trouve influencée par la représentation proportionnelle. Le flou d'un multipartisme nombreux rend parfois difficile le positionnement d'un parti, par exemple, sur l'axe gauche-droite. La fragmentation des grandes tendances peut déplacer une composante. Prenons le cas de la famille libérale. Celle-ci est centriste jusqu'en 1961, moment où le parti absorbe une partie des catholiques conservateurs : le parti devient de centre droit. En 1976, il recueille les régionalistes wallons conservateurs : il passe à droite. En 1978, se crée l'Union démocrate pour le respect du travail, le parti libéral s'en trouve un peu repoussé vers le centre. Toute cette gymnastique semble peu compatible avec un système majoritaire.

Si les opinions variées sont bien représentées, elles le sont nécessairement à travers les partis politiques. L'on sait que la représentation des uns n'est pas celle des autres. Cette constatation a d'autant plus de poids en Belgique, pays avancé de la participation.

D'un point de vue théorique, il serait intéressant à la lumière du cas belge de tester l'hypothèse suivante. Existe-t-il un lien organique ou fonctionnel entre la piliarisation (21) et la représentation proportionnelle ? Ce mode de scrutin fonctionne en Belgique, aux Pays-Bas, en Autriche notamment, trois pays types de la piliarisation. Mais ces mondes existaient avant son instauration. Et celle-ci ne semble pas due principalement à un souhait de les voir se perpétuer. Il y a cependant une identité de mentalités conduisant à l'une et à l'autre. La piliarisation au XIX<sup>e</sup> siècle en Belgique repose sur deux familles idéologiques : les libéraux et les catholiques. Le développement social provoque l'émergence d'une troisième famille, socialiste. Les effets du scrutin majoritaire à deux tours d'alors et la dynamique sociale poussent à l'effacement du monde libéral.

Au cours des années 1960, la *verzuijing* se lézarde sérieusement. Au même moment apparaissent les partis communautaires. Une douzaine d'années plus tard, ces partis, qui ne se sont pas constitués un « monde » sont en perte de vitesse alors que la piliarisation reconquiert du terrain.

(21) Nous traduisons par piliarisation le terme néerlandais de *verzuijing* qui signifie la fragmentation d'une société en mondes différents et fermés selon les grandes idéologies. En Belgique, ce sont les mondes catholiques, socialistes et libéraux.

Loin de nous de voir là des causalités. Il y a cependant des diachronies et des synchronies intéressantes.

La représentation proportionnelle en Belgique correspond assez largement à l'image traditionnelle que l'on s'en fait. Un multipartisme potentiel et qui s'exprime en cas de besoin (crise communautaire). La division qui défavorise le plus faible (dans le cas présent les forces de gauche). La fragilité gouvernementale par le fait de coalitions éphémères (mais le rôle de la discipline des partis ne saurait être négligé). Une bonne capacité à représenter les différentes tendances de l'opinion publique, même peu nombreuses. Un relatif désintérêt pour la politique dans la mesure où l'importance des enjeux est masquée pour l'opinion publique.

La représentation proportionnelle semble solidement implantée en Belgique. Les bouleversements très considérables qu'un système majoritaire (22) provoquerait, rendent son application peu plausible en Belgique. Dès lors, l'on parle plus d'améliorations au système existant que de changements.

(22) L. Holvoet, *Simulatie van een meerderheidsstelsel in België, Res Publica*, n° 3, 1977, p. 529-541.

#### Jean BEAUFAYS. — The proportional system in Belgium.

The proportional system has been applied to the legislative elections since 1899 in Belgium. Various applications certainly give advantage to the principal parties and their political theories. The parties play a vital role in the choice of candidates representatives, and in the organisation of government coalition.

RÉSUMÉ. — *La représentation proportionnelle est appliquée en Belgique depuis 1899 pour les élections législatives. Ses différents modes d'application favorisent les grands partis et donc l'idéologie qu'ils véhiculent. Les partis jouent un rôle considérable dans le choix des candidats, des élus et de la formule de coalition gouvernementale.*

RUDOLF HRBEK

## *Le système électoral en République fédérale d'Allemagne\**

Le système électoral est bien plus qu'une simple technique d'attribution des mandats (et des fonctions), et donc du processus politique de sélection dans un Etat démocratique. Il règle la procédure d'attribution des mandats et légitime les titulaires de ces postes ; il influe sur le système des partis et sur son développement ; il a des effets sur les modalités de la formation du gouvernement par les partis, tout comme sur la structure et la stabilité du gouvernement. Parce qu'il marque très fortement, par toutes ces fonctions, l'ensemble du système politique d'un Etat démocratique, le système électoral fait partie des décisions fondamentales qui façonnent l'ordre politique — indépendamment du fait de savoir s'il est ancré dans la constitution ou simplement réglé par la loi.

Cette importance du système électoral explique qu'en Allemagne de l'Ouest, après la deuxième guerre mondiale, on ait discuté avec beaucoup d'attention, et de manière controversée, de son agencement. Ceci, d'autant plus que l'échec de la démocratie sous la République de Weimar fut imputé, entre autres, au système électoral alors en vigueur — un système de proportionnelle intégrale où il suffisait de 60 000 voix pour élire un député — qui aurait favorisé l'éclatement des partis, et par là, gêné, voire empêché la formation de gouvernements forts, soutenus par des majorités stables.

Nous décrivons en premier lieu (I) le système électoral actuellement en vigueur en République fédérale, système qui est resté inchangé dans ses caractéristiques essentielles — abstraction faite de modifications mineures — depuis les premières élections au *Bundestag*, en 1949. Nous donnerons ensuite (II) un aperçu du débat sur la loi électorale ; depuis 1949 il y eut sans cesse de nouvelles initiatives pour transformer le mode de scrutin, initiatives qui res-

\* La traduction française a été assurée par N. Parfait et J. Ziller.

tèrent infructueuses. Les circonstances et les arguments mis en avant dans la discussion montrent très clairement quels effets produit un système électoral déterminé et favorisent la compréhension de ce dernier. Pour finir nous expliquerons les aspects particuliers du système électoral de la République fédérale et commenterons leurs implications.

I. — *Le système électoral  
de la « représentation proportionnelle personnalisée »*

A la différence de la République de Weimar, le système électoral de la République fédérale est fixé par la loi. On parle souvent d'un « système électoral mixte », suggérant qu'il s'agit, pour l'élection au *Bundestag*, d'un mélange du mode de scrutin proportionnel et du mode de scrutin majoritaire, ce qui est faux. Le système électoral allemand doit être rangé parmi les législations instaurant la représentation proportionnelle : sa caractéristique déterminante est la proportionnalité. On calcule le nombre des mandats qui échoient aux différents partis en lice d'après le pourcentage des voix qu'ils ont obtenu : les pourcentages des mandats et des voix correspondent pour l'essentiel, ce qui est caractéristique d'un mode de scrutin proportionnel. Mais la répartition des sièges revenant à un parti en raison des voix qu'il a obtenues se fait *pour une part* selon les principes du scrutin uninominal à majorité relative.

L'électeur a deux voix. Avec sa première voix il élit un candidat dans sa circonscription électorale ; il y a 248 circonscriptions en tout. Avec la seconde il choisit au niveau du Land la liste (*Landesliste*) d'un parti ; les partis présentent dans chaque Land des listes de candidats, dont certains se présentent aussi dans une circonscription. Les secondes voix sont décisives pour les rapports de forces — exprimés en nombre de mandats — entre les partis. On calcule le nombre des sièges qui reviennent à chaque parti de la manière suivante : toutes les voix obtenues par les listes de Länder d'un parti sont additionnées au niveau fédéral et les sommes des voix obtenues par les différents partis sont confrontées. Les sièges dévolus à chaque parti sont calculés à partir de là selon le système d'Hondt. Dans un deuxième temps, ces sièges sont répartis entre les différents Länder, c'est-à-dire entre les différentes listes présentées dans les Länder.

Une fois le nombre de sièges accordés aux listes des partis au niveau des Länder définitivement établi, on procède à l'attribution individuelle des sièges. Il y a d'abord les 248 candidats qui ont pu réunir dans leur circonscription la majorité relative des premières

voix exprimées. Ces mandats obtenus au niveau des circonscriptions par un parti sont soustraits du nombre de sièges qui lui ont été accordés dans le *Land* correspondant en fonction des secondes voix. Les sièges restants — 248 également — sont accordés aux candidats qui sont placés sur les listes de leur parti, et ceci suivant leur ordre dans la liste. N'entrent en ligne de compte pour la répartition et l'attribution des sièges que les partis qui ont obtenu en tout au moins 5 % des secondes voix ou dont les candidats ont réussi dans 3 circonscriptions au moins à enlever un mandat direct.

Le mode de scrutin proportionnel ne vaut pas seulement pour l'élection au *Bundestag*, mais aussi pour les Parlements des *Länder* : en partie d'après les principes de la représentation proportionnelle personnalisée (une partie des députés est élue dans les circonscriptions, au scrutin majoritaire — mandat direct), en partie à la représentation proportionnelle. Le seuil de 5 % est également en vigueur. De cette manière la fédération (*Bund*) et les *Länder* sont homogènes du point de vue du système électoral. La décision d'organiser les élections au Parlement européen à la représentation proportionnelle (avec la clause des 5 %) était dès lors conséquente.

## II. — Le débat sur le contenu de la loi électorale

Le système électoral est une composante essentielle de l'ordre politique d'un Etat. Le système électoral de la République fédérale fut en quelque sorte anticipé par les réglementations en place dans les *Länder*, qui furent constitués en tant qu'unités étatiques juste après la fin de la guerre — donc bien avant la constitution de la République fédérale en 1948-1949. Le mode de scrutin proportionnel fut introduit au niveau des *Länder*, encouragé et ratifié par les puissances d'occupation ; dans la majorité des *Länder* il le fut sous la forme de la représentation proportionnelle personnalisée. Dès le départ, des seuils furent prévus.

L'introduction du vote à la proportionnelle fut favorisée par les conditions politiques spécifiques des lendemains de la guerre. Les gouvernements des *Länder*, qui étaient sous l'autorité supérieure et la responsabilité des différentes puissances d'occupation furent d'abord des coalitions de plusieurs partis, voire dans certains cas de tous les partis. Les Allemands tout autant que les puissances d'occupation alliées avaient intérêt à ce que les décisions reposent sur une base large, par conséquent à ce qu'il y ait un consensus des partis. C'est pourquoi l'argument central en faveur du scrutin majoritaire — argument selon lequel celui-ci favoriserait la formation de gouvernements

stables qui s'appuient sur des majorités claires — ne joua alors aucun rôle. Un éclatement du système des partis, en tant que conséquence du scrutin proportionnel n'était pas un problème à l'ordre du jour puisque les puissances d'occupation devaient donner leur autorisation pour la formation des partis politiques (qui furent dénommés en conséquence « partis autorisés » (*Lizenzparteien*). En fin de compte, au lendemain de la guerre ni les puissances d'occupation alliées ni les Allemands n'étaient intéressés par la polarisation politique, phénomène qui accompagne souvent le mode de scrutin majoritaire. Les consultations sur le système électoral, d'après les principes duquel le premier *Bundestag* devait être élu, eurent lieu à l'arrière-plan de ces réglementations et de la pratique dans les *Länder*. Il aurait été théoriquement possible que le mode de scrutin du *Bundestag* fût différent du mode de scrutin des *Länder*, en particulier si les Allemands, d'un plein accord — ou du moins à une très grande majorité — avaient atteint le consensus sur une alternative et si les puissances d'occupation alliées de l'Ouest avaient ensuite donné leur accord à celle-ci. Les manières de voir des partis au sein du Conseil parlementaire (*Parlamentarischer Rat*), qui tint lieu de Constituante pour la Loi Fondamentale de la République fédérale, ne concordèrent cependant pas ; ce qui joua ici un rôle essentiel à côté des réflexions sur les principes fut avant tout l'appréciation des effets des différents modes de scrutin sur les chances de succès des partis.

Le scrutin uninominal selon le modèle britannique avait la préférence de la CDU, d'une part par référence à l'argument de la stabilité, mais avant tout parce que le parti pouvait, d'après les expériences vécues dans les *Länder*, espérer gagner plusieurs circonscriptions, et ainsi un nombre proportionnellement plus élevé de députés. Mais il y avait aussi des courants dans le parti qui penchaient plutôt pour le vote à la proportionnelle. Le FDP parce qu'il était un parti plus petit, attendait de meilleures chances de succès du mode de scrutin proportionnel, bien que les principes libéraux parlèrent en faveur du scrutin majoritaire — en particulier à cause de l'importance qui est accordée aux personnalités dans ce système. Parmi les petits partis, seul le Parti allemand (DP) — un parti bourgeois à coloration nationale-conservatrice — se prononçait en faveur du scrutin majoritaire, parce qu'il possédait des bastions régionaux (en particulier en Basse-Saxe) et pouvait espérer gagner quelques circonscriptions avec ce mode de scrutin. En raison de la concurrence du Parti bavarois (BP), relativement fort à cette époque en Bavière, la CSU avait une attitude tout à fait ambivalente à l'égard du scrutin majoritaire. Enfin la

Social-Démocratie était déjà par tradition, mais aussi par principe pour le vote à la proportionnelle et plaidait également en sa faveur étant donné les circonstances. Dans ces conditions un compromis, comme il en existait déjà dans le système de vote des *Länder*, était la solution la plus facile. Les Ministres-Présidents transformèrent le projet du Conseil parlementaire, qui avait voté en majorité pour la représentation proportionnelle personnalisée, sur deux points — *premièrement* le rapport entre mandats directs dans les circonscriptions et mandats de listes fut ramené de 60 à 40 ; en 1949 on élit donc 242 députés en circonscriptions et 158 sur des listes présentées dans les *Länder*. *Deuxièmement* les Ministres-Présidents introduisirent les clauses limitatives (5 % des voix ou un mandat direct) qui, après l'arbitrage ultime des Alliés, s'appliquaient au sein de *chaque Land*.

Ce système électoral est resté inchangé dans ses principes en dépit des initiatives pour transformer radicalement le mode de scrutin. Puisque la loi électorale de 1949 n'était en droit valable que pour l'élection du premier *Bundestag*, il fallait que le Parlement vote une nouvelle loi pour l'élection de 1953. En 1952 un ensemble de députés appartenant au groupe parlementaire CDU/CSU proposa d'élire les 400 députés à la majorité relative dans 400 circonscriptions ; si le vainqueur ne réunissait pas un tiers des suffrages exprimés au moins, un vote partiel devrait avoir lieu pour répartir les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Les petits partis bourgeois qui formaient la coalition gouvernementale avec la CDU/CSU, mais qui entraient également en concurrence avec elle dans les mêmes couches électorales, s'opposèrent les premiers à cette proposition. C'est pourquoi le Gouvernement fit une nouvelle proposition en 1953 : on devait élire 242 députés directement dans les circonscriptions électorales et le même nombre sur des listes fédérales dressées par les partis ; en outre, on ne devait pas imputer des mandats directs sur des mandats de liste. Comme le FDP ne soutenait pas cette infraction évidente au principe de la proportionnalité et donc l'introduction d'un authentique système mixte par souci de sa propre existence en tant que force parlementaire, le projet n'avait aucune chance.

La nouvelle loi électorale de 1953 qu'approuvèrent CDU, SPD, FDP et une partie du BP, tandis que la CSU et le DP la refusaient en tant que « partis régionaux », ne contenait que des modifications à la loi de 1949 :

- on portait à 242 le nombre des mandats de liste si bien que maintenant la moitié des députés, contre 40 % auparavant, étaient élus sur les listes des *Länder* ;

- chaque électeur obtenait deux voix : la première voix pour élire le député de la circonscription, la deuxième voix pour choisir le parti (liste). Cette dernière servait de base pour la répartition proportionnelle des mandats. Cette réglementation donnait à l'électeur la possibilité de « fractionner son vote », il pouvait aussi donner sa première voix au candidat d'un parti auquel il n'avait pas donné sa seconde voix. En 1949 chaque électeur avait une seule voix et la voix donnée au candidat de la circonscription avait en même temps été comptabilisée comme vote en faveur du parti auquel ce dernier appartenait ;
- on renforçait le seuil, le portant à 5 % des voix sur l'ensemble du territoire fédéral.

Après les élections du *Bundestag* en 1953, on reprit le débat sur le mode de scrutin. Une commission d'experts indépendante, réunie par le Gouvernement fédéral devait apporter une aide décisive. Le rapport qu'elle remit en 1955 (« Fondements d'un droit électoral allemand ») présentait une classification des différents systèmes électoraux mais il ne se prononçait en faveur d'aucun en particulier. Ce fut à nouveau la CDU/CSU soutenue par le DP, qui intervint en faveur d'un système mixte : la moitié des députés devrait être élue sur les listes des *Länder* selon les principes du vote à la proportionnelle, l'autre moitié — indépendamment du pourcentage de l'ensemble des voix détenues par les différents partis — devrait être élue dans les circonscriptions d'après les principes du vote à la majorité relative. A titre d'exemple, des calculs effectués à l'aide des résultats des élections de 1953 avaient montré que ce système aurait fortement privilégié la CDU et la CSU, et, à l'inverse, désavantagé le SPD et le FDP. Les plans du parti de Konrad Adenauer menaçaient le FDP et étaient également conçus comme un moyen de pression sur le petit partenaire libéral. Si ces plans s'étaient réalisés, la CDU/CSU aurait pu gouverner sans autre partenaire dans la coalition et le SPD aurait été encore plus affaibli dans son rôle d'opposition parlementaire.

Le procédé est symptomatique des motifs qui sont à la base de l'empressement que l'on met à vouloir transformer le système électoral : il y va des chances de concourir des partis, des projets de coalition, en fin de compte des transformations radicales du système des partis. Puisque les projets de transformation du droit électoral sont sans cesse soupçonnés de manipulation, on ne peut les faire adopter qu'à certaines conditions fort rarement réunies. En 1955-1956 il revint au FDP de jouer un rôle clé. Il menaçait de former dans les *Länder* des coalitions avec le SPD et de gêner par là la politique du

Gouvernement de Bonn au sein du *Bundesrat*. Le principe de la proportionnalité resta ainsi intouché dans la loi électorale de 1956. Il n'y eut que deux petites modifications qui concernaient l'élévation de la clause de barrage relative aux mandats directs — au lieu d'un seul mandat direct, on en exigeait trois maintenant comme alternative aux 5 % des secondes voix — ainsi que l'introduction du vote par correspondance.

La dernière étape de la discussion sur le mode de scrutin commença en 1961 après les élections du *Bundestag*. Malgré le mode de scrutin proportionnel on en était arrivé à une polarisation du système des partis ouest-allemands : à côté des deux grands groupes CDU/CSU et SPD, seul le petit FDP avait réussi à se maintenir. Les autres petits partis avaient été absorbés et avaient disparu de la scène politique, ou ne continuaient à exister que sous la forme de tous petits groupuscules sans importance politique. Le FDP forma de nouveau une coalition avec la CDU/CSU qui avait perdu la majorité absolue en 1961, ce qui donna aux Libéraux une plus grande marge de manœuvre qu'ils utilisèrent presque comme une sorte « d'opposition au sein du gouvernement ». La Social-Démocratie s'était renforcée dans la Fédération et les *Länder* et s'efforçait de prendre part au gouvernement de Bonn également.

Sur cette toile de fond, des conversations s'engagèrent fin 1962 entre CDU/CSU et SPD en vue de la constitution d'une grande coalition.

L'un des thèmes de discussion était l'instauration d'un système électoral « formateur de majorités » qui rendrait les coalitions superflues et signifierait la fin du FDP en tant que force parlementaire. Comment peut-on expliquer la soudaine disposition du SPD à abandonner ses positions en matière de système électoral ? En premier lieu, en échange de son accord sur le mode de scrutin, le SPD aurait obtenu la participation gouvernementale qu'il espérait depuis longtemps ; l'accord sur un nouveau mode de scrutin aurait été partie intégrante de l'accord de coalition avec la CDU/CSU. En second lieu, les résultats électoraux faisaient apparaître un fort courant ascendant du SPD et donnaient au parti l'espoir justifié de pouvoir exercer seul les responsabilités gouvernementales, même avec un mode de scrutin majoritaire.

Les conversations de 1962 n'aboutirent pas. Lorsqu'en 1966 une grande coalition fut formée après l'éclatement de la coalition entre CDU/CSU et FDP, l'instauration du scrutin majoritaire, et son ancrage dans la Constitution, fut un point central des accords entre CDU/CSU et SPD. L'argument essentiel était qu'au regard du système de partis de l'époque, le scrutin majoritaire rendrait superflues les coalitions

et amènerait toujours une majorité apte à gouverner — comme en Grande-Bretagne. Les deux partis n'envisageaient la grande coalition que comme une solution transitoire ; le scrutin majoritaire en dispenserait à l'avenir.

Une commission d'experts indépendants fut à nouveau installée par le Gouvernement, avec la tâche précise de « présenter des recommandations pour une loi électorale au niveau fédéral, plus conforme aux exigences du système de gouvernement parlementaire, que ne l'est le système électorale actuel, dans le but de former des majorités claires et de renforcer la responsabilité démocratique en cas de chances réelles d'alternance ». Les experts se prononcèrent en majorité pour le scrutin uninominal à la majorité relative. D'autres variantes de systèmes électoraux formateurs de majorités furent évoquées dans le débat devant l'opinion publique. La suppression de la représentation proportionnelle paraissait acquise. L'apparition et le renforcement du Parti national démocrate (NPD) d'extrême-droite depuis le milieu des années soixante — après avoir réussi à passer le seuil des 5 %, il était représenté dans quelques Parlements de *Länder* — ont sans doute encore accentué ce courant ; à côté du FPD, le NPD devait être également victime de la nouvelle loi électorale.

L'échec de cette tentative prometteuse de réforme électorale peut être attribué à toute une série de facteurs : positions de principe, considérations d'opportunité des partis et constellation politique concrète.

— La question de savoir si la nouvelle loi électorale vaudrait pour les prochaines élections au *Bundestag* de 1969 ou s'il fallait trouver une solution transitoire pour celles-ci était controversée.

— L'instauration du scrutin majoritaire aurait nécessité un remodelage des circonscriptions — à doubler pour qu'il y en ait 496 —, ce qui est, l'expérience l'a prouvé, une question particulièrement difficile et « sensible », puisque le succès ou l'échec d'un parti peut dépendre du découpage d'une circonscription. Avec la représentation proportionnelle, ceci ne présente pas de problème, pas plus que les différences de taille entre circonscriptions, puisque les voix se portant sur un parti dans toutes les circonscriptions sont additionnées et ont donc la même « utilité ».

— On ne s'attaqua pas sérieusement à la solution de ces deux questions, car on était de moins en moins décidé, dans les deux grands partis, à la réforme électorale. Dans la CDU, on craignait qu'en cas de scrutin majoritaire le parti n'ait aucune chance d'être représenté au *Bundestag* dans quelques régions de la République fédérale (par exemple à Hambourg). Mais c'est surtout le SPD qui freinait ; au printemps 1968, le Congrès du parti décida de reporter la décision sur

le mode de scrutin à 1970, donc après les élections suivantes au *Bundestag*. L'hésitation d'une majorité des sociaux-démocrates s'explique par deux facteurs : des doutes quant à l'utilité de la réforme pour le SPD, les pronostics électoraux étant peu prometteurs ; en second lieu, l'existence de contacts avec le FDP en vue d'une coalition sociale-libérale. Lorsque le FDP apporta son soutien au candidat social-démocrate à la présidence de la Fédération, G. Heinemann, et en assura ainsi l'élection au printemps 1969, cette nouvelle constellation se dessinait clairement. Elle prit corps avec la création de la coalition sociale-libérale après l'élection du *Bundestag* de 1969 — lors de laquelle le NPD échoua d'ailleurs de peu à passer le seuil de 5 %. Dès lors l'instauration d'un scrutin majoritaire n'était plus d'actualité.

Dans la période qui suit, il n'y eut plus d'initiatives en vue du remplacement de la représentation proportionnelle par un scrutin majoritaire. Ce n'est pas dû uniquement au changement de constellation politique, mais aussi à des positions de principe, qui avaient déjà joué un rôle lors du débat précédent :

— La représentation proportionnelle rend la nécessité de *coalitions* plus vraisemblable que le scrutin majoritaire. Toutefois une coalition n'avait d'image négative qu'à court terme et au vu des circonstances du moment. Un jugement positif l'emporta rapidement : les coalitions nécessitent des compromis et des compensations, contribuent donc à la modération politique et empêchent la polarisation politique. Les coalitions, avec leur tendance au compromis et au consensus correspondent donc à la culture politique qui s'était formée en République fédérale.

— L'objectif de *stabilité* politique, l'une des justifications principales du scrutin majoritaire, n'est en aucune manière déterminé par le seul système électoral, comme le démontre, à côté de celui de l'Allemagne de l'Ouest, l'exemple autrichien ; les deux pays pratiquent la proportionnelle. La stabilité de la démocratie de Bonn tient davantage à d'autres facteurs :

- des dispositions constitutionnelles, comme par exemple la forte position du chancelier fédéral et la « motion de défiance constructive » ;
- le système des partis, qui, malgré la représentation proportionnelle, a conduit à la polarisation et non à l'éclatement, parce que les disparités sociales traditionnelles qui conduisaient autrefois à la segmentation des partis, ont perdu de leur signification ; parallèlement les partis perdaient leur caractère idéologique et se développaient en « partis populaires » (Otto Kirchheimer les

- qualifiait de *catch-all-parties*) tendant vers le centre politique, car c'est là seulement qu'ils peuvent trouver un accroissement de leurs voix, et non aux extrêmes du spectre politique ;
- la culture politique orientée vers la coopération, le compromis et le consensus ;
  - comme l'ont démontré les événements de 1969 et de 1982-1983, le scrutin majoritaire n'a pas été nécessaire à une alternance démocratique, qui est également une caractéristique d'une démocratie stable ;
  - par contre il y aurait un danger pour la stabilité politique si la représentation politique était éclatée par le scrutin majoritaire, entraînant un effet de dé-légitimation. Si des régions entières de la République fédérale devenaient le domaine permanent d'un seul des deux grands partis — or tous deux disposent de telles citadelles —, ceci pourrait conduire à la frustration politique, à la résignation, et en fin de compte à l'apathie de la minorité. Donner leur chance aux minorités politiques est une nécessité reconnue par les grands partis populaires.

— Le scrutin majoritaire aurait des *effets sur les partis et le système des partis*, généralement considérés comme indésirables et problématiques :

- le pourcentage des voix ne correspond pas, dans le système majoritaire, à celui des sièges, ce qui désavantage particulièrement les petits partis et privilégie les grands ; autrement dit : le scrutin majoritaire fixe un « seuil » extraordinairement haut pour le perdant dans une circonscription ;
- dans ces conditions, la formation de nouveaux partis est particulièrement difficile ; les nouveaux partis n'auraient guère de chance d'agir en tant que force parlementaire, ce qui, en retour, limite leurs chances de développement ;
- le scrutin majoritaire donne presque un monopole aux grands partis ; ils n'ont plus à se mesurer qu'avec l'autre grand parti — quasiment au sens d'une structure bipolaire selon le modèle britannique. La position de monopole entraîne une plus grande insensibilité aux positions différenciées et le danger d'une moindre aptitude à la régénération. A l'inverse, la représentation proportionnelle exige des partis qu'ils réagissent de manière rapide et flexible aux nouveaux besoins et tendances, qu'ils s'arrangent avec d'autres forces politiques — notamment avec les minorités et les petits groupes —, et favorise donc l'intégration politique.

— Le scrutin majoritaire ne correspond ni au poids ni à l'importance des partis contemporains en tant qu'organisations politiques fortes et puissantes. Il suggère plutôt l'importance des individualités qui existeraient en grande partie indépendamment de l'organisation des partis. La représentation proportionnelle correspond beaucoup mieux aux partis modernes en tant que grandes organisations rigides et efficaces ; du moins si l'on part du principe que la direction du parti est également le facteur dominant dans chaque circonscription.

— L'instauration du scrutin majoritaire pour les élections au *Bundestag* ferait éclater la législation électorale dans la République fédérale et supprimerait son homogénéité dans la Fédération et les *Länder* ; en effet le principe de la représentation proportionnelle est souvent ancré dans la constitution des Etats fédérés.

— Avant tout : les citoyens de la République fédérale se sont habitués à la représentation proportionnelle et estiment qu'elle a fait ses preuves. L'argument selon lequel le système électoral en vigueur serait responsable d'un quelconque développement pernicieux dans la politique trouverait difficilement compréhension, écho et accord. Sans justification réellement convaincante, des projets de réforme ne pourront pas aboutir.

En conclusion : la représentation proportionnelle dans sa forme personnalisée appartient aujourd'hui aux fondements reconnus de l'ordre politique de la République fédérale. La remplacer par le scrutin majoritaire ne serait réalisable et imaginable que dans des conditions politiques tout à fait particulières ; les facteurs qui viennent d'être cités devraient être relégués à l'arrière-plan par des priorités nouvelles. Il est remarquable que l'idée d'une réforme électorale ne soit pas apparue, ou du moins n'ait pas encore été publiquement émise, en dépit du défi du mouvement Vert et Alternatif. Il faut attendre pour savoir si cela restera encore un tabou, et cela dépend notamment des effets qu'aura la représentation parlementaire des Verts et Alternatifs sur la formation et le maintien de gouvernements stables et efficaces dans la Fédération et les *Länder*.

### III. — *Les implications du système électoral en vigueur*

Pour terminer nous évoquerons rapidement quelques aspects du système électoral en vigueur et leurs implications ; ainsi sera complété ce survol du système électoral de la République fédérale.

1. *Choix des candidats.* — La loi électorale en vigueur distingue deux groupes de candidats : dans les circonscriptions et sur les listes de *Land*. Le choix des candidats de circonscription est l'affaire de l'organisation de parti correspondante, c'est-à-dire de la « base », au niveau local ou d'arrondissement (*Kreis*). Il peut y avoir là des tendances politiques avec lesquelles la plus haute instance du parti n'est pas en accord pour des raisons relevant de l'intérêt supérieur du parti, mais qu'elle doit accepter. C'est une incitation au pluralisme interne des partis. Par contre, en ce qui concerne la composition des listes de *Land* — décision prise par une assemblée de délégués à laquelle la direction présente le plus souvent un projet — il s'agit de permettre aux différentes tendances et « ailes » d'un parti d'obtenir une représentation appropriée. La liste doit refléter le profil du parti. Ce sont les instances dirigeantes du parti qui ont l'influence dominante sur la composition de la liste. Là où un parti est suffisamment fort pour que ses candidats aient de bonnes chances de gagner beaucoup de circonscriptions, la base du parti a de bonnes chances d'influencer le profil du parti par le choix des candidats de circonscription. Par contre là où le parti remporte plus, ou presque uniquement, des mandats de liste, le poids des instances supérieures du parti est d'autant plus grand.

2. *Le découpage des circonscriptions.* — Avec la représentation proportionnelle, la différence de taille entre les circonscriptions n'a aucun rôle dans le résultat global de l'élection ; toutes les voix sont utiles et comptent pour le poids de chaque parti tel qu'il s'exprime dans le nombre de sièges qui lui sont attribués. Par contre la taille et le découpage des circonscriptions ne sont pas négligeables en ce qui concerne l'attribution des mandats directs. En particulier, des modifications marginales (par exemple par l'ajout de régions à habitat plus riche ou plus pauvre) peuvent avoir des effets immédiats sur le résultat dans la circonscription — et donc sur le mandat direct —, là où la lutte est serrée, les majorités étroites et changeantes. Une commission indépendante est chargée de réagir aux changements du nombre d'habitants par des propositions de remodelage des circonscriptions. Alors que la solution de cette question peut provoquer des conflits dans les pays à scrutin majoritaire, de tels problèmes ne se sont pas posés en République fédérale.

3. *Seuil électoral.* — Il devait empêcher l'émiettement du système des partis et promouvoir la capacité à fonctionner du mode de gouvernement parlementaire, en contribuant à la formation de majorités

de gouvernement stable. Le processus de concentration n'est pas dû au seuil de 5 % qui l'a tout au plus soutenu et accéléré. Les voix des partis qui restent en deçà du seuil de 5 % n'ont pas d' « utilité » (*Erfolgswert*) ; elles tombent et accroissent la part de sièges des partis qui passent le seuil. C'est ainsi qu'en 1953 la CDU n'avait que 45,2 % des voix, mais obtint la majorité absolue des sièges parce que 6,5 % des voix s'étaient perdues à cause du seuil. Le seuil empêcha l'entrée au *Bundestag* du NPD en 1969 — il obtint 4,3 % des voix ; après quoi le pourcentage des voix NPD redescendit rapidement en dessous de 1 %, car le parti n'était apparemment pas suffisamment ancré, pas même chez une minorité d'électeurs. Ainsi le seuil empêche le succès de partis qui obtiennent un écho à court terme chez certains groupes d'électeurs dans des conditions particulières mais temporaires et contribue à la continuité du système des partis. Les courants politiques à long terme de la société peuvent s'affirmer malgré le seuil, comme le montre l'exemple des Verts et Alternatifs.

Le seuil peut mettre en danger l'existence de petits partis qui se trouvent, selon les sondages, juste au-dessus ou juste au-dessous des 5 %. Un électeur dont la première préférence va par exemple aujourd'hui au FDP libéral, mais qui craint la perte de sa (deuxième) voix si le parti échoue au seuil des 5 %, pourrait dans ce cas se décider à voter « pour plus de sûreté » pour sa deuxième préférence, c'est-à-dire en général pour le grand partenaire de la coalition (aujourd'hui CDU/CSU)

En ce qui concerne le remboursement des frais de campagne électorale, c'est-à-dire pour la forme principale de financement des partis par l'Etat, le seuil de 5 % n'intervient pas ; tous les partis qui obtiennent 0,5 % des voix ont droit à ce remboursement. Ceci doit permettre — du point de vue de l'égalité des chances — la création, l'existence et la capacité d'agir de petits partis, même s'ils ne sont pas représentés au Parlement.

4. *Fractionnement des voix (Stimmen-Splitting)*. — Les résultats électoraux dans chaque circonscription révèlent en partie d'importantes différences entre les premières voix (pour un candidat) et les deuxièmes voix (pour une liste de parti). Il est remarquable que cette différence est la plus forte là où les candidats des deux grands partis ont de grandes chances de succès. Avec sa première voix, l'électeur peut augmenter de façon importante les chances de l'un de ces candidats. Ainsi par exemple, en 1983, M. Wissmann (CDU) et V. Hauff (SPD) obtinrent chacun dans leur circonscription (Ludwigsburg et Esslingen) 8,5 % de voix de plus que leur parti n'obtint

de deuxièmes voix. Ainsi le prestige et le poids d'une personnalité a-t-il encore un effet — ce qui laisse intervenir des particularités locales et personnelles.

Les deux dernières élections au *Bundestag* (1980 et 1983) montrent que le FDP a le plus profité de l'éclatement : il obtint respectivement 3,4 % et 4,1 % de secondes voix de plus que ne furent données de premières voix aux candidats FDP. En 1980, ses candidats de circonscription n'obtinrent que 48,5 % du nombre des deuxièmes voix de leur parti, tandis que 35,5 % des électeurs FDP donnaient leur première voix au candidat SPD. En 1983 seuls 29,1 % des électeurs FDP donnèrent également leur première voix au candidat FDP, alors que 58,3 % choisirent le candidat CDU. Dans les deux cas l'électeur voulait influencer la formation de la coalition par son vote : en 1980 beaucoup d'électeurs voyaient dans le FDP un correctif nécessaire au gouvernement fédéral dirigé par le SPD et voulaient fortifier le facteur « libéral » de la coalition ; la même chose valut en 1983 pour le nouveau gouvernement de coalition à direction CDU/CSU.

5. *Vote par correspondance.* — Les électeurs qui ne peuvent se déplacer personnellement au bureau de vote peuvent voter par correspondance depuis 1957. Ils demandent les documents aux autorités locales et envoient leur bulletin de vote par la poste. La part du vote par correspondance qui était de 4,9 % en 1957, s'éleva jusqu'à 1980 de façon continue pour atteindre 13 % et retomba en 1983 à 10,5 % (soit plus de 4 millions d'électeurs). On dit que le vote par correspondance avantage surtout les partis bourgeois. La réglementation libérale de ce vote est régulièrement critiquée comme permettant des abus, voire la fraude électorale. C'est ainsi par exemple que l'on a appris que dans une maison de retraite, ce n'étaient pas les électeurs eux-mêmes mais d'autres personnes — des « aides » — qui avaient rempli les bulletins de vote. Il semble toutefois que les abus restent très limités et n'influencent pas les résultats du vote.

6. *Remplacement des députés partants.* — En cas de départ du Parlement d'un député, il n'y a pas d'élection partielle, pas même s'il s'agit du titulaire d'un mandat direct dans une circonscription. Comme pour les députés de liste, c'est le candidat de liste le mieux placé qui obtient le siège. Le renoncement aux élections partielles souligne encore le caractère proportionnel du système électoral.

L'effet de « signal » lié aux élections partielles, lors desquelles les électeurs peuvent aussi prendre position vis-à-vis de la politique

gouvernementale en cours de législature, est essentiellement obtenu en République fédérale par les élections aux Parlements des *Länder*. Elles comptent en partie comme « élections-tests » pour Bonn et sont interprétées en conséquence par les partis. Les élections dans onze *Länder* créent une situation presque permanente de campagne électorale, qui n'est pas sans influence sur la vie politique en République fédérale d'Allemagne.

### Bibliographie

- Bredthauer (R.), *Das Wahlsystem als Objekt von Politik und Wissenschaft. Die Wahlsystemdiskussion in der BRD 1967-1968 als politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung*, Meisenheim am Glan, 1973.
- Grundlagen eines deutschen Wahlrechts*, Bericht der vom Bundesministerium des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn, 1955 ; *Zur Neugestaltung des Bundeswahlrechts*, Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968.
- Kaack (H.), *Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl. Zur Diskussion der Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 1967.
- Lange (H. M.), *Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945-1956*, Meisenheim am Glan, 1975.
- Meyer (H.), *Wahlsystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen Wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, Frankfurt am Main, 1973.
- Seifert (H.-K.), *Bundeswahlrecht*, München, 1976.
- Von der Vring (Th.), *Reform oder Manipulation? Zur Diskussion eines neuen Wahlrechts*, Frankfurt am Main, 1968.
- Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts*. Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968.

**Rudolf HRBEK. — The electoral system in Federal Republic of Germany.**

The electoral system of the Federal Republic of Germany is a specific form of proportional representation by which half of deputies (both at the Länder and Federal Level) are elected at large and the other half in electoral districts. The history of and the debate about the German electoral system show that it has achieved a large degree of consensus and success among the population and the parties.

*RÉSUMÉ. — Le système électoral de la RFA constitue une forme spécifique de représentation proportionnelle par laquelle la moitié des députés (tant dans les Länder qu'au Bundestag) est élue au scrutin de liste tandis que l'autre moitié l'est dans le cadre des circonscriptions. L'histoire et le débat à propos du système électoral allemand montrent que celui-ci a acquis un fort degré de consensus et de réussite parmi la population et les partis.*

HUGUES PORTELLI

*La proportionnelle et les partis*  
*Etude de cas*

Dans quelle mesure les effets de la représentation proportionnelle sur ce sous-système politique que constitue un parti peuvent-ils varier en fonction de facteurs tels que la composition même de ce parti, l'environnement institutionnel et culturel de la société où il agit ? L'étude comparée du Parti socialiste en France, de la Démocratie chrétienne en Italie a paru significative dans la mesure où, au-delà de la différence évidente de leur histoire et de leur culture respectives ces deux partis présentent un certain nombre de traits communs (fonctionnement démocratique, *catch all party*, direction du gouvernement) qui ne rend pas leur comparaison totalement arbitraire.

Les cas du PS français et de la DC italienne sont d'autant plus intéressants que l'un et l'autre n'ont pas toujours utilisé la représentation proportionnelle pour la désignation de leurs organes dirigeants. Par ailleurs, la représentation proportionnelle ne constitue pas, dans les deux cas, un modèle pur, mais connaît des correctifs qui se combinent aux effets des institutions et de la vie politique nationale pour aboutir dans chaque cas à des résultats originaux.

I. LES EFFETS DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE  
SUR LE FONCTIONNEMENT DES DEUX PARTIS

1. Dans les partis comme les Etats, les modes de scrutin varient. Et de fait, les deux partis n'ont pas toujours recouru à ce mode de désignation de leurs dirigeants.

La SFIO se constitue en 1905 et opte d'emblée pour la représentation proportionnelle. Ce choix s'explique largement par la consti-

tution « fédérale » du parti : les groupes qui forment le Parti socialiste étaient jusqu'en 1905 des partis autonomes et rivaux et leur unification, particulièrement délicate, n'a pu être obtenue que sous la pression de l'Internationale et la condition que, l'unité faite, chaque composante garde son identité. De fait, les organes dirigeants n'auront qu'un poids limité (à l'exception du groupe parlementaire) face aux fédérations départementales et aux courants organisés (qui recourent partiellement les anciens partis). La scission de Tours et la volonté de préserver l'intégrité du patrimoine de la « vieille maison » conduisent à maintenir la proportionnelle, présentée comme la garantie de la démocratie interne à l'opposé du centralisme démocratique du PCF.

A la Libération pourtant, les critiques convergent pour rejeter un système jugé responsable du scissionnisme endémique (en 1920, 1933, 1938) et de la paralysie du parti. La SFIO opte pour un scrutin de liste unique destiné à éviter la cristallisation des courants. Très vite on s'apercevra qu'il suffit que quelques puissantes fédérations (Nord, Pas-de-Calais, Bouches-du-Rhône) se concertent et votent pour les mêmes candidats figurant sur la liste pour qu'une seule tendance monopolise le pouvoir. C'est ainsi que Guy Mollet sera durant un quart de siècle l'inamovible secrétaire général du parti.

En 1971, lors du Congrès d'Épinay, le débat sur le mode de désignation des dirigeants du parti est de loin le plus acharné. Outre des facteurs conjoncturels, la proportionnelle sera adoptée afin de maintenir l'identité de chacune des composantes qui préexistent à la fondation du nouveau Parti socialiste, mais surtout afin d'éviter le retour au « pouvoir personnel » : les propositions de proportionnelle corrigée tournent court et c'est la proportionnelle intégrale qui est adoptée. Elle sera couplée avec une « démocratisation » de la direction (le secrétaire général étant remplacé depuis 1969 par un premier secrétaire, *primus inter pares*).

La Démocratie chrétienne italienne connaîtra les mêmes débats. A la Libération, c'est, comme à la SFIO, le scrutin de liste qui prévaut. Chaque délégué doit voter pour les quatre cinquièmes des membres du Conseil national (60 membres) qui désigne le secrétaire politique du parti. Mais, sous la pression de la gauche du parti, et pour tenir compte des différenciations qui se développent au sein de la DC, celle-ci va introduire la représentation proportionnelle en 1964. Elle sera maintenue par la suite.

2. D'entrée, la représentation proportionnelle a fait l'objet de certains correctifs dans les deux partis. Dans la DC, face à la multi-

plication des courants, une barre de 10 % sera introduite en 1972. Par ailleurs, la proportionnelle ne permet de ne désigner qu'environ 50 % des membres du Conseil national, puisque en sont membres de droit tous les dirigeants remplissant des charges importantes dans l'Etat (exécutif, législatif, régions), ce qui donne aux grands notables du parti le moyen de neutraliser l'expression de la base, quel que soit le mode de scrutin.

Au ps, la règle introduisant un minimum de 5 % pour avoir une représentation n'a pas eu d'effet décisif. Plus sérieuse par contre a été l'obligation, pour déposer une motion (et donc concourir), de bénéficier de la signature d'un membre sortant au moins du Comité directeur. De la sorte, la RP s'est vue empêchée de sanctionner l'apparition de courants effectivement nouveaux.

La représentation proportionnelle a donc conduit à figer l'oligarchie politique dans la composition où elle s'est établie dans la DC en 1964 et dans le ps en 1971-1974. Chaque courant désignant ses candidats (par liste) aux organes de direction, l'oligarchie de chaque parti n'a pu fonctionner que par cooptation. Pourtant, de nouveaux courants sont bien apparus dans la DC après 1964 ou dans le ps après 1974. Mais ces courants n'ont été que la conséquence de l'éclatement des groupes existants, chaque sous-courant prenant sa liberté.

Ce fractionnement a été très différent dans les deux partis. Au ps, il s'est avéré conjoncturel et lié à un échec stratégique (crise de l'Union de la Gauche pour le CERES qui subit une scission en 1979) combiné à une crise de leadership (éclatement du conglomerat mitterrandiste la même année). Sitôt cette crise colmatée et cet échec surmonté, une recomposition plus ou moins forcée s'est produite.

Dans la DC, l'éclatement des courants a été essentiellement lié à la généralisation du clientélisme. Celui-ci s'est localisé et personnalisé, notamment après la réforme régionale de 1970. La barre de 10 % pour les congrès nationaux n'a pas empêché que la fragmentation se développe au niveau régional où la même barre des 10 % n'avait évidemment pas le même effet. Cette décentralisation de la courantocratie a rendu toute recomposition ultérieure très difficile. Celle-ci ne s'est effectuée qu'à partir de 1982, lorsque le processus de fragmentation a atteint le seuil de l'atomisation. Depuis, la lutte des courants est celle de conglomerats de micro-courants, deux (en 1984) ou trois (en 1982) nébuleuses se constituant provisoirement à l'occasion du Congrès national.

L'ultime conséquence de l'introduction de la RP est d'institutionnaliser les courants. Ceux-ci deviennent des machines électorales, véritables micro-partis dans le parti, avec leur appareil, leur presse,

leur culture, leur formation propres. Même lorsque ces courants régressent au statut de sous-courants, ils gardent (dans la mesure de leurs moyens) un minimum d'ossature, la RP laissant toujours entrevoir la possibilité d'une renaissance (comme dans les cas de crise précités). On le voit aujourd'hui au sein des nébuleuses que sont les actuels courants démocrates chrétiens, mais aussi dans le conglomérat (à géométrie variable) de sous-courants qu'a toujours été le courant mitterrandiste.

Ces effets, manifestes ou latents de la RP sur la vie interne des partis se combinent à ceux consécutifs à l'influence du système politique.

## II. LE POIDS DU SYSTÈME POLITIQUE NATIONAL

Les effets de la représentation proportionnelle sur le fonctionnement interne des deux partis en tant que sous-systèmes politiques sont largement influencés par les contraintes du système politique national.

Or il est évident que les deux partis doivent tenir compte d'institutions profondément différentes d'un pays à l'autre. Ces différences tiennent notamment à la nature du pouvoir, au système électoral et à l'exercice du pouvoir gouvernemental.

### 1. *Les contraintes du pouvoir d'Etat*

Dans un système politique où la séparation entre pouvoir d'Etat et système partisan est fortement accentuée et où l'essentiel du pouvoir est concentré entre les mains du Président de la République, il est inévitable que tout parti de gouvernement (ou aspirant à l'être) soit amené à se structurer en fonction du modèle étatique. A l'inverse, s'il se trouve aux prises avec un type de pouvoir où cette séparation n'existe pas (contrairement à ce qui était en grande partie le cas sous la IV<sup>e</sup> République) et où le régime parlementaire se combine avec une forte décentralisation, le mode de fonctionnement du parti s'en ressentira fortement.

En France, le Parti socialiste a vu son appareil national se structurer dès 1971 de façon très centralisée et personnalisée : malgré la représentation proportionnelle, les différents organismes n'ont plus correspondu à leur fonction initiale ; le parlement du parti (comité directeur) perdait tout pouvoir « législatif » et c'est le secrétariat national qui exerçait une véritable fonction gouverne-

mentale. Au sein de ce gouvernement, le premier secrétaire se trouvait vite doté de pouvoirs considérables au point d'exercer un leadership incontesté. A ce phénomène de présidentialisation du parti calqué sur celui des institutions étatiques, s'est juxtaposé un phénomène de type extra-parlementaire : autour du premier secrétaire, une série d'organismes plus ou moins officieux (dont une commission des experts), échappant à toute élection (et donc à toute proportionnelle) mais choisis *intuitu personnae* se mettaient en place et faisaient écran entre le leader du parti et les organismes représentatifs. Contrairement au souhait de ceux qui avaient conçu l'introduction de la représentation proportionnelle, le pouvoir dans le PS se calquait sur le modèle centralisé et personnalisé de la V<sup>e</sup> République, à l'unisson des autres formations politiques qui connaissaient le même type d'évolution.

C'est le même phénomène d'interpénétration entre système politique national et sous-système du parti qui a prévalu dans la DC italienne. Les institutions italiennes reposant sur la multiplicité des centres de pouvoirs (entre Etat central et régions, entre gouvernement et centres de pouvoir parallèles — *sottogoverno*), la DC, au pouvoir sans interruption depuis 1945, s'est progressivement moulée sur ce modèle. La répartition des charges dans le parti est fonction de cet éclatement. Le fameux manuel Cencelli, qui distribue les charges — indistinctement dans l'Etat ou le parti —, institutionnalise cette pratique : en fonction des résultats de chaque courant au dernier congrès national, les différents postes sont répartis à la proportionnelle : présidence de la République et présidence du Conseil, ministères et sous-secrétariats d'Etat, présidences des Chambres, postes de direction dans le parti : lors de la constitution du dernier gouvernement Craxi, la règle a été appliquée à la lettre et on a pu voir l'un des courants minoritaires de la DC bloquer la constitution du gouvernement jusqu'à ce qu'il obtienne gain de cause. Si l'on ajoute que le manuel Cencelli — création démocrate-chrétienne — est devenu général et s'applique à l'ensemble des courants et sous-courants de la majorité, tous partis confondus, on comprendra à quel point la proportionnalisation du pouvoir a atteint un degré inégalé.

Dans ces conditions, les pouvoirs du leader du parti sont traditionnellement des plus limités. Les fortes personnalités ont été généralement victimes de ce système et les déboires d'Amintore Fanfani, aussi bien à la direction du gouvernement qu'à celle de la DC l'illustrent clairement. Seul Aldo Moro, grâce à ses capacités extraordinaires de médiation, réussit dans les années 1960-1970, à tisser

un réseau de pouvoir capable d'utiliser au mieux cette fragmentation extrême. Les autres dirigeants furent à l'inverse des personnages plutôt médiocres, fruits de ces combinaisons.

## 2. *Les contraintes du système électoral dominant*

La représentation proportionnelle dans le parti est également tributaire dans ses effets du mode de scrutin en vigueur au niveau national. Si les deux coïncident (comme en Italie), l'effet de la RP sera maximum tandis qu'il est considérablement limité en France où le système majoritaire est dominant pour les élections politiques.

En Italie, l'introduction en 1946 de la représentation proportionnelle constitue un fait politique essentiel : le choix de la proportionnelle par les partis est antérieur à la consultation du peuple sur le régime (République ou monarchie) ou à l'élection de l'Assemblée constituante. C'est l'article 1 non écrit des institutions, le plus important. En quelque sorte, ce mode de scrutin a imprimé sa marque à toute la société politique, mais également à la société civile puisqu'il n'est pas de groupe ou d'institution où ne pénètre la RP (partis, syndicats même patronaux, etc.). Si l'on ajoute que la RP se combine, pour les élections nationales, avec le vote de préférence, qui permet à l'électeur de choisir sur la liste du parti le nom de trois ou quatre candidats selon le nombre de députés à élire dans la circonscription, il est inévitable que la « courantocratie » soit le prolongement de la RP. La concurrence ne se limite pas aux partis mais s'étend aux candidats d'une même liste ; ceux-ci n'ont de chance d'être élus que s'ils bénéficient d'une puissante clientèle dans et hors le parti sur le plan local, structurée au sein et autour d'un courant.

L'effet au niveau du parti est amplifié par le mode de fonctionnement interne de la proportionnelle : les délégués au congrès national étant répartis (suivant les derniers statuts) en fonction du nombre de votes obtenus aux élections nationales, et ces votes étant surtout obtenus dans les zones où la structure clientélaire et personnelle du pouvoir est la plus forte (moitié sud de l'Italie), la DC est tombée entre les mains des « Méridionaux », et le pouvoir a été contrôlé par les chefs des plus grandes clientèles (telles qu'elles se mesurent par le moyen des votes de préférence). Le parti se trouve donc divisé entre de grandes féodalités qui constituent une oligarchie extrêmement difficile à ébranler (l'actuelle n'entre en crise qu'après trente ans de règne sans partage) et rendant presque impossible l'émergence d'un leadership.

C'est le phénomène exactement inverse qui a prévalu au Parti socialiste. Au moment où la RP était adoptée pour désigner les organes de direction, c'est le système majoritaire qui régissait toutes les élections politiques. Très vite, son influence s'est fait sentir. D'une part la désignation du secrétariat national (véritable centre du pouvoir) a échappé à la proportionnelle puisqu'il a été décidé d'emblée de l'élire au scrutin majoritaire afin d'en réserver l'attribution à la coalition majoritaire au congrès. La RP n'a donc régi que les instances délibérantes (comité directeur et bureau exécutif), tandis que le courant majoritaire pouvait gouverner sans difficulté le parti. Par ailleurs, la conséquence logique du scrutin majoritaire, c'est-à-dire la bipolarisation, a fait rapidement connaître ses effets au sein du PS : face au mitterrandisme qui absorbait progressivement les courants mineurs, le courant Mollet jusqu'en 1974, puis le CERES (de 1975 à 1978) et enfin les rocardiens constituaient le pôle minoritaire. Simplement, du fait de la RP, cette bipolarisation a pris une forme originale : la coalition majoritaire se constituant autour du courant de majorité relative (telle qu'elle apparaissait au vote indicatif à la RP), c'est-à-dire depuis 1973 le courant mitterrandiste.

3. L'exercice du pouvoir entraîne enfin une dernière remise en cause des effets classiques de la proportionnelle. Au PS, la RP a, dans un premier temps, introduit certaines caractéristiques connues des partis italiens : c'est ainsi qu'une certaine lotisation du pouvoir par les courants s'est développée tant au niveau du gouvernement (les chefs de file des courants devenant ministres d'Etat des gouvernements Mauroy I et II) que du secteur public (les courants n'ont pas été étrangers à la nomination des directeurs d'entreprises nationalisées, notamment dans les banques) ou du clientélisme classique (amplifié depuis le 10 mai 1981) lié aux nominations dépendant du gouvernement. Mais cette proportionnalisation (limitée) du pouvoir et du clientélisme ne saurait masquer le déclin de la proportionnelle au sein du parti.

Le Congrès de Valence (octobre 1981) consécutif au triomphe électoral du parti a été marqué par le gel de la proportionnelle, tous les courants refusant de se démarquer. Le statut du PS n'ayant pas prévu l'unanimité, la direction n'a eu d'autre choix que de geler les rapports de force du congrès précédent tout en donnant une prime au courant du Président au détriment de ceux qui avaient osé rivaliser contre lui dans un passé récent. La même règle a donné lieu à des opérations assez compliquées lorsqu'il fallut l'appliquer à l'échelon local. Le Congrès de Bourg-en-Bresse a été partiellement

caractérisé par les mêmes difficultés. Si la proportionnelle a pu jouer du fait de la présence du CERES et d'un courant rocardien dissident, il a fallu procéder à de subtils dosages pour répartir entre mitterrândistes, mauroyistes et rocardiens (qui refusaient de se compter) les 75 % de la motion majoritaire. Situation inévitable dans la mesure où le parti au pouvoir doit, sous la V<sup>e</sup> République, montrer sa solidarité sans faille avec le Président, mais qui conduit à une léthargie rapide de toute son organisation.

Lorsque la représentation proportionnelle a été introduite dans la Démocratie chrétienne (en 1964), le parti était déjà au pouvoir depuis vingt ans. La RP n'a pu donc qu'amplifier les tendances qui pré-existaient dans les rapports parti-Etat et parti-pouvoir économique.

Avant 1964, les courants étaient déjà constitués sur des bases qui combinaient culture politique (pour un degré toujours décroissant), base sociale et rapport avec tel secteur du pouvoir d'Etat, du *sotto-governo* et des groupes de pression. La représentation proportionnelle a tout à la fois accéléré le phénomène d'autonomisation des différents courants et l'unanimité du parti. D'un côté chaque courant est devenu la machine de pouvoir (pour l'élection ou la négociation) d'un ou plusieurs caciques, ayant généralement rang de ministres permanents, au-delà de la valse des gouvernements, avec son appareil et ses moyens (financiers et médiatiques) propres ; de l'autre la proportionnelle a permis de transformer, à l'époque où les courants ont atteint leur apogée dans la représentation des intérêts (de 1964 à 1972), la DC en une sorte d'immense chambre de compensation entre les différents groupes de pression (sociaux, économiques, culturels) liés au parti dominant.

Le règne sans partage de la proportionnelle s'est traduit par l'application du manuel Cencelli à tous les secteurs de la vie politique, administrative et économique qui tombaient, *via* l'Etat, sous le contrôle de la DC et le système a fonctionné sans trop d'à-coups aussi longtemps que le parti est demeuré nettement dominant et que la corruption est restée relativement discrète.

### III. LA CRISE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Malgré — ou à cause — des profondes différences qui caractérisent son usage dans les deux partis, la représentation proportionnelle est entrée dans une crise telle que certains envisagent sa disparition, et que son utilisation a d'ores et déjà été réduite en Italie.

1. Tout d'abord, la représentation proportionnelle ne permet plus une sélection satisfaisante des élites politiques.

Aussi longtemps que le PS était dans l'opposition, chaque courant a été un moyen de constituer un personnel dirigeant et la proportionnelle permettait une sélection entre les différentes oligarchies. A partir du moment où les socialistes se sont retrouvés au pouvoir, le mécanisme est entré en crise. Chaque leader de courant se retrouvant ministre (et les gouvernements Mauroy et Fabius ont institutionnalisé ce statut), les différents courants ont eu de plus en plus de difficulté à se démarquer les uns des autres, du fait d'une solidarité gouvernementale commune. Par ailleurs, conformément aux règles de la V<sup>e</sup> République, dès lors qu'un parti accède au pouvoir, le renouvellement de son groupe dirigeant passe par l'accès au gouvernement (au sens large) et non par le *cursus honorum* traditionnel (de courant et de parti) : si la participation du PS au pouvoir devait se prolonger, il est vraisemblable que ce phénomène se développerait (1).

Dans la Démocratie chrétienne, la crise de la représentation proportionnelle est largement due à son exaspération. La division des courants en sous-courants a atteint, dans la seconde moitié des années 1970 un degré tel, sous l'effet de la fragmentation du clientélisme et des luttes internes, que l'atomisation est devenue la règle : le principal courant, les dorotéens, a littéralement imploré et la médiation est devenue impossible surtout après l'assassinat d'Aldo Moro. Faute de personnalité capable d'imposer son leadership et, en l'absence de courant fédérateur, la DC est devenue une immense nef sans pilote, proie facile pour ses rivaux, les partis laïcs. Cela explique en grande partie pourquoi ces partis, de taille et d'influence incomparablement plus réduites que la DC, ont pu, en s'alliant avec tel ou tel courant, neutraliser le parti catholique et, en exerçant une sorte de surenchère permanente, lui ravir une bonne partie des principaux postes de l'Etat (présidence de la République, présidence du Conseil) ou du *sotto-governo* (pouvoir local, secteur public ou parapublic, audio-visuel, etc.).

2. Le fonctionnement interne de la représentation proportionnelle a été gravement affecté par la crise générale des cultures politiques, ainsi que par la désidéologisation consécutive à la gestion du pouvoir.

(1) Avec d'autant plus de facilité que, déjà dans l'opposition, on a pu constater qu'une bonne partie des dirigeants du PS l'étaient devenus sans passer par les voies habituelles : adhérent directement à la direction du parti *via* l'entourage du premier secrétaire (L. Jospin, secrétaire national un an après son adhésion, L. Fabius, directeur de cabinet de F. Mitterrand un an après son adhésion...).

La Démocratie chrétienne avait pu connaître une dialectique interne assez riche dans la mesure où les différents courants représentaient des conceptions diverses de l'action politique, s'appuyaient sur des bases sociales déterminées et défendaient des projets différents : du syndicalisme catholique au conservatisme traditionnel, en passant par la technocratie d'Etat et le populisme, plusieurs conceptions de la démocratie chrétienne s'affrontaient. La dégénérescence clientélaire du parti, l'usure du pouvoir ont conduit à l'effacement de ces clivages : les discours politiques, coupés de leurs racines, sont devenus interchangeables et n'ont plus permis, sinon pour des minorités marginales (notamment le courant Forze Nuove, de C. Donat-Cattin, fidèle au vieux populisme catholique), d'opérer une démarcation. La disparition du courant dorotéen n'a pas empêché l'extension à tout le parti du dorotéisme, pratique purement gestionnaire du pouvoir et défense du *statu quo* entre les groupes d'intérêt.

Au Parti socialiste, la crise consécutive à la gestion du pouvoir a conduit le ps à effectuer en quelques mois le processus de désidéologisation que la DC avait accompli en vingt ans. L'association de tous les courants au pouvoir, leur avalisation du tournant de juin 1982 (avec plus ou moins de retard) rendent beaucoup plus difficile une dialectique interne où l'idéologie était essentielle. La généralisation du révisionnisme, y compris chez les anciens « orthodoxes » rend problématique le fonctionnement des courants et donc de la proportionnelle. Celle-ci ne pourra être maintenue à l'avenir que si, le retour à l'opposition aidant, une re-idéologisation partielle du ps se produit. Opération délicate dans la mesure où, après quatre ans de gestion, tous les courants, construits sur des clivages dépassés, n'ont plus d'unité — sinon clientélaire. Faute de recomposition politique du ps (et donc de la constitution de nouveaux courants sur de nouvelles bases politiques), la survie des anciens ne signifierait que le maintien de simples machines électorales, destinées à propulser vers la direction du parti ou des candidatures aux élections des personnages au profil indéterminé.

3. La crise des courants et de la représentation proportionnelle qui les cristallise est enfin aggravée par la personnalisation accrue du pouvoir dans les partis politiques. Le phénomène est bien connu dans les partis français depuis l'élection du Président de la République au suffrage universel. C'est le cas pour le leader du parti, mais aussi pour tous ceux qui sont considérés comme présidentiables. De ce fait, la proportionnelle subit une sérieuse correction : elle ne

peut jouer qu'entre des courants pourvus d'un président potentiel. Les autres sont laminés pour manque de crédibilité : ainsi en a-t-il été des courants Mollet, Savary ou Poperen par exemple tandis que n'ont subsisté que les quatre tendances dotées d'un présidentiable (Mitterrand, Mauroy, Rocard, Chevènement). La proportionnelle ne joue donc que lorsque la partie est ouverte entre eux (comme en 1979-1980) pour s'effacer une fois le leadership établi ou consolidé.

Même la Démocratie chrétienne a été transformée partiellement par cette tendance générale à toutes les démocraties libérales. Si un parti comme le Parti socialiste italien a été le premier transformé par cette personnalisation (avec Bettino Craxi), la DC a suivi la même voie en deux temps : après une première phase d'assainissement provisoire durant les dernières années d'Aldo Moro (avec le secrétariat de Benigno Zaccagnini) et le retour à l'ingouvernabilité du parti qui suivit sa disparition, l'élection de Ciriaco De Mita à la tête de la DC a marqué un tournant (Congrès de mai 1982) : l'élection du secrétaire politique directement par les délégués au Congrès national a voulu marquer le refus des médiations oligarchiques et le primat de la base sur les notables. Dans la mesure où la tendance (elle-même conglomérat de sous-courants) qui soutient depuis 1982 M. De Mita ne constitue que le tiers du parti, cette élection par le congrès signifie simplement que les alliances entre courants ne peuvent plus s'effectuer qu'au grand jour et immédiatement. Elle n'a également de sens que parce que le secrétaire politique de la DC a des pouvoirs considérablement renforcés par rapport à ceux de ses prédécesseurs.

Ce renforcement est largement dû à l'usure des vieux caciques de la DC, à l'éparpillement des courants (qui ne constituent plus de puissantes machines) et à la création d'une bureaucratie de parti sous sa coupe (doublée de conseillers personnels). Il est également consécutif à l'évolution du système politique italien qui fait des secrétaires généraux des partis de la majorité gouvernementale des personnages clés, plus puissants que les présidents des groupes parlementaires ou que les ministres.

Il ne faut cependant pas conclure de cette évolution récente la fin de la courantocratie et de la proportionnelle. Lors du dernier congrès (en mai 1984) de la DC, M. De Mita a certes été réélu (et ce malgré la défaite électorale du parti) mais son score a été nettement inférieur au total des mandats qu'il était en droit d'espérer du fait de l'ampleur de la coalition qui le soutenait. M. Scotti, candidat du courant Forze Nuove (populiste, 10 % des mandats) a triplé son score potentiel grâce aux voix émanant de courants de la majorité qui voulaient éviter que la victoire de M. De Mita se transforme

en triomphe. La personnalisation du pouvoir n'est donc pas encore un phénomène irréversible.

La comparaison des effets de la représentation proportionnelle au PS et dans la DC italienne montre donc à quel point le fonctionnement interne des partis est largement influencé par les institutions politiques nationales (organisation des pouvoirs publics, système électoral) au point de conduire à des effets largement contradictoires dans les deux partis. On pourrait arguer du poids décisif des structures sociales et culturelles, profondément différentes d'un pays à l'autre, et qui ne sont pas sans effets sur le fonctionnement des courants. Pourtant cette objection ne vaut qu'en partie. Si l'on compare par exemple la SFIO telle qu'elle a fonctionné de 1905 à 1940 et le PS d'après 1971, on voit bien comment les institutions ont joué un rôle central : malgré le Front populaire et la direction du gouvernement, Léon Blum a vu la courantocratie s'exacerber dans la SFIO en 1936-1937 et sa majorité interne s'effriter dangereusement au cours même de l'expérience gouvernementale. À l'inverse, la RP a été mise en sommeil depuis le 10 mai 1981 et la cohésion du PS a atteint un degré tel qu'il est rentré dans une sorte de léthargie.

La logique des institutions et du mode de scrutin qui régit la conquête réelle du pouvoir (présidentiel ou parlementaire) imprime sa marque au comportement de la classe politique jusque dans les replis de la vie des partis, des courants ou des sous-courants. Et contre cette logique, le mode de scrutin en vigueur pour désigner les instances d'un parti peut d'autant moins résister que ce parti est intégré au système politique national et reconnaît ses règles comme légitimes.

**Hugues PORTELLI. — Parties and proportional representation : a case study.**

The effects of proportional representation within the Socialist Party compared with the Italian DC point out how much the institutions logics and the electoral systems which organise the access to Parliament influences the political class behavior, the parties organization or the functioning of the party's factions.

*RÉSUMÉ. — La comparaison des effets de la représentation proportionnelle au PS et dans la DC italienne souligne à quel point la logique des institutions et du mode de scrutin qui régit la conquête du principal pouvoir dans l'Etat imprime sa marque au comportement de la classe politique : qu'il s'agisse de l'organisation des partis ou du fonctionnement des courants que révèle la proportionnelle.*

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD

## *Les Présidents de la V<sup>e</sup> République et le mode d'élection des députés à l'Assemblée nationale\**

« Quant à moi, je crois en effet à l'importance du mode de scrutin. Mais, à mon sens, cette importance est tout à fait secondaire par rapport à celle du régime. Nous avons expérimenté, nous Français, tous les systèmes électoraux possibles et aucun n'a jamais pu compenser la malfaisance du régime des partis. En particulier, c'est une aimable plaisanterie que de dire, comme on le fait parfois, qu'il suffirait d'établir en France un système majoritaire pour que l'Etat soit régénéré. »

Charles de Gaulle,  
Conférence de presse du 16 mars 1950.

« Je n'y mets point d'élément de doctrine. Le mode de scrutin que je choisis doit résulter d'une option politique (...). En effet il y a un certain nombre de points qui nécessitent cette option. D'abord, quel est l'intérêt de la Nation ? Ensuite, quel est l'intérêt de la majorité à laquelle j'appartiens ? Enfin, quel est l'intérêt du parti auquel j'adhère ? Et c'est quand j'aurai répondu à ces trois questions que je déterminerai mon choix. »

François Mitterrand,  
discours du 28 octobre 1950  
lors du IV<sup>e</sup> Congrès national de l'UDSR

« Apprécier les circonstances dans chaque cas particulier, tel est donc le rôle essentiel du chef. Du fait qu'il les connaît, qu'il les mesure, qu'il les exploite, il est vainqueur ; du fait qu'il les ignore, qu'il les juge mal, qu'il les néglige, il est vaincu. C'est sur les contingences qu'il faut construire l'action. »

Charles de Gaulle,  
*Le fil de l'épée* (de la doctrine).

\* Cet article constitue une version très abrégée de notre rapport au Colloque du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution organisé par l'AFSP les 8 et 9 mars 1984. Nous remercions pour leur témoignage : Michel Debré, Olivier Guichard, Robert Fajardie et pour les facilités d'accès aux archives de l'UDSR, de l'OURS, du RPF, du Président Pompidou (discours), du journal *Le Monde*, Janine Bourdin, Denis Lefèvre, Pierre Lefranc, Chantal de Tourtier-Bonnezi et Mme Leymarie. Il ne nous a pas été possible d'avoir accès aux archives des républicains indépendants.

Le régime parlementaire britannique auquel est attaché depuis des siècles un scrutin majoritaire à un tour tranche, par sa stabilité, avec la fragilité politique de la France qui depuis 1848 change plus souvent de système électoral que de constitution. Mais si le débat hexagonal sur la réforme des institutions semble participer d'une controverse doctrinale, celui relatif au mode de scrutin n'en conserve que rarement les apparences. L'utilisation d'un même système électoral par des régimes politiques différents, les modifications intervenues dans ce domaine sous l'empire d'une même constitution traduisent le fait qu'« en matière électorale les considérations utilitaires ont toujours plus de poids que les principes » (1). Du scrutin d'arrondissement cher au Second Empire jusqu'aux apparentements de 1951 en passant par le retour en 1889 au scrutin napoléonien, la logique est la même : favoriser ses partisans, diviser et affaiblir l'adversaire, qu'il s'agisse des républicains, du Parti communiste ou du général Boulanger. Avant même le développement de la science politique, il semble d'ailleurs que les promoteurs de lois électorales aient eu quelque « intuition sociologique » (2).

On sait aujourd'hui que par ses effets non seulement sur la représentation des acteurs politiques mais aussi sur leur nombre, leurs rapports mutuels et donc leur indépendance respective, le mode de scrutin doit être considéré comme l'un des éléments constitutifs du système politique, notamment sous la V<sup>e</sup> République. Si l'actuel équilibre du régime politique est bien fondé sur l'adéquation entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, le chef de l'État doit en conséquence veiller à la composition de l'Assemblée nationale qui détermine partiellement sa latitude d'action. Aussi ne peut-il négliger l'une des pièces maîtresses de l'échiquier institutionnel : le mode d'élection des députés.

A l'exception de Georges Pompidou dont la courte carrière politique s'inscrit essentiellement dans la logique majoritaire de la V<sup>e</sup> République qu'il a pleinement assumée et souhaitée, les trois autres Présidents ont marqué des préférences diverses et contradictoires quant au système électoral. Leurs choix présidentiels et leurs choix antérieurs, indissociables des premiers, témoignent qu'ils n'ont eu dans ce domaine aucune doctrine *a priori*.

Même si leur discours tente de légitimer leur choix par une

(1) François Goguel, *La politique des partis sous la III<sup>e</sup> République*, Le Seuil, 1958, p. 243.

(2) Comme en témoigne la thèse d'Yves Pittard, *Les lois électorales françaises depuis la III<sup>e</sup> République, étude des motivations des partis*, Thèse, Droit, Nantes, 1971.

certaine idée de la démocratie, cette justification éthique ne vient en fait qu'étayer une détermination tactique. Aussi leurs contradictions aisément repérables ne sont qu'apparentes et permettent inversement d'expliquer un comportement subordonné aux circonstances. Cependant, si le choix d'un mode de scrutin est bien fondé sur les contingences, il peut induire des effets inattendus que son auteur devra assumer.

Contradictions apparentes, doctrine des circonstances, effets inattendus, telle est bien la trilogie qui permet d'appréhender la question posée ici.

## I. DES CONTRADICTIONS APPARENTES

Une simple énonciation des préférences affichées et des choix effectués par Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand permet de repérer aisément ces contradictions.

### A) La dialectique gaullienne

1) Expliquant pourquoi il a écarté le scrutin majoritaire de liste en 1945, le général de Gaulle répond : « *Comme personne ne parlait à l'époque du scrutin de liste majoritaire, j'ai été au plus simple et, je le crois, au plus juste à ce moment-là : c'est-à-dire à la représentation proportionnelle dans le cadre du département* » (3) (4). Il avait néanmoins signé à Alger le 22 avril 1944 une ordonnance portant organisation des pouvoirs publics en France après la libération rétablissant en son article 21 le scrutin majoritaire de liste à deux tours (5).

2) « *Je n'ai jamais cru, ni dit, au contraire, que le système employé en octobre 1945 devait être définitif* » (6). Le général de Gaulle rappelle ainsi en 1947 qu'il a « *formellement demandé* » dans ses discours de Bayeux et d'Épinal un référendum sur le régime électoral, tant celui-ci « *influe profondément sur le fonctionnement des pouvoirs publics* » (7). Ainsi, au lendemain du succès du RPF aux élections

(3) Conférence de presse du 14 novembre 1949, *Discours et Messages*, t. II : *Dans l'attente (1946-1958)*, Plon, 1970, p. 322.

(4) Voir son long communiqué du 12 septembre 1945, modèle du genre, où il renvoie dos à dos les partisans du scrutin d'arrondissement et de la représentation proportionnelle intégrale, *Mémoires de guerre*, t. III, Plon, 1959, p. 605.

(5) *JORF* du 22 avril 1944, n° 34, p. 326. (Il s'agissait d'élire une assemblée représentative provisoire à laquelle devait succéder une assemblée constituante.)

(6) Conférence de presse du 24 avril 1947, *op. cit.*, p. 63.

(7) Déclaration du 27 août 1946, *op. cit.*, p. 22.

municipales, le général de Gaulle réclame la dissolution de l'Assemblée nationale, « *non sans qu'ait été institué un régime électoral directement majoritaire pour fournir au Parlement une majorité cohérente* » (8). Un an plus tard, il préconise à nouveau un scrutin majoritaire mais « *repousse le mauvais prétexte tiré de l'actuel régime électoral contre la dissolution* » (9). S'il est favorable en 1949 à « *un régime électoral majoritaire qui favorise le regroupement des Français, par exemple un scrutin de liste majoritaire dans le cadre du département* » (10), il ne semble plus en 1950 porter le même intérêt au système électoral dont « *l'importance est tout à fait secondaire par rapport au régime* » et cite volontiers l'exemple du scrutin d'arrondissement en vigueur sous la III<sup>e</sup> République (11). La représentation proportionnelle dans le cadre du département et le scrutin majoritaire de liste sont même « *deux systèmes électoraux francs et honnêtes* » (12). Aussi combat-il avec vigueur les apparentements, même si son mouvement en approuve quelques-uns. En novembre 1951, il marque à nouveau sa préférence pour « *un système électoral majoritaire et par listes restreintes, afin d'aider, dans une nation aussi divisée que la nôtre, au regroupement des opinions* » (13).

3) C'est en vertu de l'article 92 de la Constitution du 4 octobre 1958 que le gouvernement est autorisé à fixer par ordonnance ayant force de loi le régime électoral des Assemblées. Auparavant, par deux fois, il écarte l'idée d'un référendum sur le mode de scrutin (14). Le Conseil de Cabinet est saisi le 30 septembre 1958 de la réforme électorale au cours duquel s'affrontent diverses conceptions. Le général de Gaulle n'intervient pas au cours de la séance et c'est seulement au conseil du 7 octobre qu'il arbitre en faveur du scrutin d'arrondissement pour la métropole (15).

(8) Déclaration du 27 octobre 1947, *op. cit.*, p. 136.

(9) Conférence de presse du 1<sup>er</sup> octobre 1948, *op. cit.*, p. 215.

(10) Conférence de presse du 14 novembre 1949, *op. cit.*, p. 324.

(11) Conférence de presse du 16 mars 1950, *op. cit.*, p. 346.

(12) *Ibid.*

(13) Discours du 25 novembre 1951, *op. cit.*, p. 415.

(14) La loi d'habilitation du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs interdisait au Gouvernement de modifier la législation électorale. Dans la discussion de la loi constitutionnelle portant dérogation à l'article 90 de la Constitution, le Gouvernement du général de Gaulle refusait un amendement proposant un second référendum sur la loi électorale, le choix étant offert entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle (voir *JO*, débats, AN, 2<sup>e</sup> séance du 2 juin 1958). De même, il ne retenait pas la suggestion analogue du Comité consultatif constitutionnel dans sa séance du 13 août 1958 (voir J.-Louis Debré, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1975, p. 144).

(15) Sur les séances des 30 septembre et 7 octobre 1958, voir : Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, Pierre Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France (1936-1960)*, A. Colin, 1960, p. 358.

Le choix de 1958 ne consiste pas en un simple retour au système électoral de la III<sup>e</sup> République. Il est procédé à un redécoupage des circonscriptions et la déclaration de nouvelles candidatures est interdite au second tour, auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au premier au moins 5 % des suffrages exprimés. Cette règle est aggravée par la loi du 29 décembre 1966 qui remonte la barre à 10 % des suffrages inscrits. Georges Pompidou, commentant cette disposition à la tribune de l'Assemblée nationale, précise : « *La loi électorale doit tendre à favoriser le dégagement d'une majorité et à éliminer des groupuscules de toutes sortes qui, je l'ai dit, ont été la cause fondamentale du mauvais fonctionnement de nos institutions. Et c'est pourquoi le même général de Gaulle qui avait fait élire l'Assemblée constituante à la représentation proportionnelle a rétabli, quand il est revenu au pouvoir comme président du Conseil, un système majoritaire simple à deux tours* » (16). La boucle était bouclée.

## B) L'idée fixe de Valéry Giscard d'Estaing

1) Jeune député indépendant, Valéry Giscard d'Estaing dépose avec Edmond Barrachin le 3 décembre 1957 une proposition de loi tendant à instituer un scrutin d'arrondissement avec représentation proportionnelle (17). Le texte prévoit d'élire la moitié des députés au scrutin d'arrondissement, l'autre moitié à la représentation proportionnelle. Quant au groupe auquel appartient M. Giscard d'Estaing, il se divise au début de 1958, une majorité se dégageant en faveur du scrutin d'arrondissement (18).

2) Interrogé en 1966 sur la réforme électorale en préparation, Valéry Giscard d'Estaing ne se déclare pas hostile à un système qui ne laisserait en présence au second tour que les deux candidats arrivés en tête au premier (19) et, l'année suivante, affirme qu'il n'y aura que deux grandes formations « *dans la cité politique de demain* » (20). Aussitôt le *Républicain indépendant*, journal des

(16) *JO, AN, Débats*, 1<sup>re</sup> séance du 7 décembre 1966, p. 5322.

(17) *JO, Documents parlementaires*, 1957, Annexe 6057, p. 174-175.

(18) L'hostilité d'Antoine Pinay au scrutin d'arrondissement entraîne celle de 24 indépendants qui assurent lors du vote indicatif du 25 février 1958 une majorité aux adversaires de ce système électoral (voir *L'année politique*, 1958, Ed. du Grand Siècle, 1959, p. 22). Valéry Giscard d'Estaing vote cependant pour la prise en considération du système uninominal à deux tours (*JO, AN, Débats*, 2<sup>e</sup> séance du 25 février 1958, scrutin n° 841, p. 1038).

(19) *Le Monde* du 7 mai 1966, 12 juillet 1967, et 2 août 1967.

(20) *Ibid.*

républicains indépendants de l'Ouest dirigé par Raymond Marcellin, favorable depuis longtemps au scrutin majoritaire uninominal à un tour, se félicite de cette déclaration conforme à « *la thèse constante des indépendants* » (21).

3) Candidat à la présidence de la République en 1974, Valéry Giscard d'Estaing est partisan d'une certaine évolution de la loi électorale, afin notamment que les « *minorités importantes soient représentées au Parlement* » et que « *certains hommes d'Etat ne soient pas éliminés par le jeu du scrutin majoritaire* » (22). Il évoque la nécessité, dans l'hypothèse d'une évolution dans un sens présidentiel du régime, d'« *atténuer la dureté du scrutin d'arrondissement par un correctif de type allemand (...) sensiblement atténué* » afin de refléter plus fidèlement la réalité politique du pays, et rappelle que c'est « *au Parlement de trancher* » (23). En mai 1981, il rappelle ce souhait dans des termes analogues (24). Pourtant, en 1975, le scrutin d'arrondissement est bien « *adapté aux besoins de représentation des Français* » (25). L'année suivante, à propos du régime électoral des élections municipales, il propose pour « *permettre aux électeurs de pouvoir choisir avec plus de clarté et d'éviter que le deuxième tour ne soit l'occasion de manœuvres électorales* », d'élever la « *barre* » à 15 % (26). Le projet gouvernemental reprenait cette disposition pour les législatives. Le Gouvernement passe outre à l'hostilité du Sénat et la loi du 19 juillet 1976 retient en fin de compte le chiffre de 12,5 %.

En janvier 1977, après le débat sur l'élection de l'Assemblée européenne au suffrage universel, le chef de l'Etat déclare que « *le scrutin d'arrondissement correspond à la diversité française* » (27) et n'intervient plus sur ce sujet au cours de l'année. Mais en avril, son Premier ministre, Raymond Barre, « *n'exclut pas une modification de la loi électorale qui n'est pas un élément fondamental des institutions de la V<sup>e</sup> République* » et rappelle le choix circonstanciel du général de Gaulle en 1958 (28). Ce n'est qu'après les élections de mars 1978 que le Président de la République revient à son projet initial, cette fois au sujet des élections municipales, et propose d'instaurer pour les villes de plus de 30 000 habitants un « *scrutin*

(21) *Ibid.*

(22) Déclaration à Europe 1, *Le Monde* du 11 avril 1974.

(23) Entretien accordé au journal *Le Monde* du 22 mai 1975.

(24) Déclaration au journal *La Croix* du 8 mai 1981.

(25) Déclaration à RTL, *Le Monde* du 22 mai 1975.

(26) Réunion de presse du 22 avril 1976, *Discours et déclarations du Président de la République*, La Documentation française, 1976, p. 38.

(27) Réunion de presse du 17 janvier 1977, *id.*, 1977, p. 20.

(28) *Le Monde* du 22 avril 1977.

proportionnel » afin de mieux assurer « la diffusion des responsabilités » (29) et annonce une consultation des maires des grandes villes qui n'aura pas de suite.

### C) *Le retour aux sources de François Mitterrand*

1) L'hostilité de François Mitterrand à la représentation proportionnelle et son attachement au scrutin d'arrondissement ne se sont jamais démentis sous la IV<sup>e</sup> République. En 1948, s'adressant à René Capitant, il déclare : « (...) je suis d'accord avec lui pour estimer qu'il faut changer le système électoral (...) pour estimer que la représentation proportionnelle est néfaste (...) pour aboutir à un système majoritaire à deux tours » (30). Ministre dans le cabinet Pleven, il refuse de contresigner le 12 octobre 1950 le projet Giacobbi consistant en un scrutin majoritaire combiné avec quelques éléments de représentation proportionnelle (31). Le 28, François Mitterrand rappelle au IV<sup>e</sup> Congrès de l'UDSR son hostilité au système Giacobbi, écarte le système Coty (32) et les apparentements, condamne la représentation proportionnelle et le scrutin majoritaire de liste départemental à deux tours, et défend un scrutin majoritaire de liste départemental à un tour mais n'est pas suivi par son parti (33).

Ministre dans le cabinet Queuille, il vote le 7 mai 1951 pour les apparentements mais présente une liste isolée dans la Nièvre tandis que le RPF s'apparente à une liste de défense des contribuables (34) (35). En 1953, François Mitterrand dépose avec son groupe une proposition de loi visant au rétablissement du scrutin d'arrondissement (36), et prend l'initiative en 1954 de constituer un comité chargé de promouvoir cette réforme (37). Ministre de l'Intérieur dans le cabinet Mendès France, il dépose le 2 février 1955 sur le bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi dans ce sens qui ne sera pas adopté (38). Le débat sur la réforme électoral n'aboutit

(29) Réunion de presse du 14 juin 1978, *Le Monde* du 16 juin 1978.

(30) Sténotypie de son discours du 16 mai 1948, II<sup>e</sup> Congrès national de l'UDSR (Archives 2, UDSR 3, Dr 2, p. 37).

(31) *L'année politique*, 1950, *op. cit.*, p. 203.

(32) 1<sup>er</sup> tour majoritaire, 2<sup>e</sup> tour majorité relative qualifiée (40 %), sinon RP.

(33) Discours du 28 octobre 1950 au IV<sup>e</sup> Congrès national de l'UDSR, *Les cahiers de l'UDSR*, La réforme électoral, n<sup>o</sup> 24, p. 23 (Archives I, UDSR 4, Dr 4).

(34) *JO*, AN, Débats, séance du 7 mai 1951, scrutin n<sup>o</sup> 4008, p. 4797.

(35) Archives ICDC, Elections législatives, 1951.

(36) *JO*, AN, Documents parlementaires, 1953, annexe n<sup>o</sup> 6324, p. 936.

(37) Compte rendu de la délégation exécutive du 25 février 1954 (Archives 2, UDSR 14, Dr 2).

(38) *JO*, AN, Documents parlementaires, 1955, annexe n<sup>o</sup> 27, p. 275-276.

tit pas en novembre 1955, François Mitterrand et le président du Conseil, Edgar Faure, s'imputant mutuellement la responsabilité de cet échec (39). En septembre 1958, il est mandaté pour agir par l'Association parlementaire pour le scrutin d'arrondissement, et la délégation exécutive de l'UDSR se félicite le 16 octobre 1958 du choix du gouvernement (40).

2) Sous la V<sup>e</sup> République, François Mitterrand reste longtemps attaché au scrutin majoritaire. En 1966, il ne s'oppose pas à la règle des 10 %, mais condamne sévèrement les modalités annexes de la loi consacrée à la propagande radio-télévisée (41).

Ce n'est qu'après les élections de juin 1968 qu'il marque pour la première fois une préférence contraire : « *Dans un régime que certains appelleraient présidentiel et qui, pour moi, serait seulement le résultat d'une réforme légère de la Constitution de 1958, le mode de scrutin proportionnel serait plus désirable, puisqu'il ne s'agirait pas, pour l'Assemblée, de gouverner à la place du Gouvernement, mais bien de représenter toutes les fractions de l'opinion publique afin de légiférer, c'est-à-dire d'exprimer la volonté générale* » (42). En 1970, il se prononce plus nettement : « *Le paradoxe c'est que sous la IV<sup>e</sup> République il y avait une assemblée souveraine et un scrutin proportionnel, tandis que sous la V<sup>e</sup> il y a un Parlement croupion et un scrutin majoritaire qui s'additionnent pour accroître jusqu'à l'excès les pouvoirs de l'exécutif* » et voit dans une modification de la loi électorale un facteur de rééquilibrage des pouvoirs (43). En 1971, le premier secrétaire du Parti socialiste rappelle que « *dans le régime actuel le système proportionnel est le meilleur* » (44). Le programme du ps de mars 1972 adopte la représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel (système Weill-Reynal) alors que le Programme commun signé le 27 juin n'en précise pas les modalités (45). François Mitterrand, à la veille des élections législatives de 1973, annonce qu'en cas de victoire, l'instauration de la représentation proportionnelle sera « *une des premières tâches à laquelle s'attacherait la*

(39) Cf. notamment *JO*, AN, Débats, 2<sup>e</sup> séance du 9 novembre 1955, p. 5313-5315.

(40) *Le Monde* des 21 et 22 septembre 1958 et du 17 octobre 1958.

(41) Voir *JO*, AN, Débats, 1<sup>re</sup> séance du 7 décembre 1966, p. 5319 et s.

(42) *Le Monde* du 13 septembre 1968.

(43) François Mitterrand, *Un socialisme du possible*, Le Seuil, 1970, p. 38.

(44) *Le Monde* du 24 juin 1971.

(45) *Changer la vie*, 1972, Flammarion, p. 101 et le *Programme commun de Gouvernement*, Ed. Sociales, 1972, p. 150 (système ABWR : Adler, Bracke, Weill-Reynal). C'est Léon Blum qui le baptise ainsi dans *Le Populaire* du 23 juin 1949, Archives ICDC).

*gauche* » (46). Il renouvelle cet engagement comme candidat aux élections présidentielles de 1974 qui reste un des points de convergence entre le PC et le PS lors de l'actualisation du programme en 1978 (47). Son rétablissement constitue la 47<sup>e</sup> proposition de François Mitterrand aux élections présidentielles de 1981 (48). Quant à la faire voter au lendemain de l'élection présidentielle, il répond : « *les socialistes sont pour, les communistes aussi. Mais les autres ? Et puis pour l'instant nous sommes dans une campagne présidentielle, chaque chose en son temps* » (49). Le 6 mai 1981, il « précise » : « *le plus tôt sera le mieux* » (50). Elu Président de la République, il dissout l'Assemblée nationale renouvelée en juin au scrutin majoritaire uninominal à deux tours et adopte ainsi comme ses prédécesseurs une doctrine de circonstances.

## II. UNE DOCTRINE DES CIRCONSTANCES

La détermination tactique en matière de système électoral n'est pas toujours dissimulée. Peut-être existe-t-il à cet égard une influence du mode de scrutin sur le discours politique. Ainsi les partis de la IV<sup>e</sup> République émanés de la représentation proportionnelle et donc plus autonomes n'hésitent pas à justifier publiquement leurs choix dans l'instant par les nécessités du moment réconciliées avec la morale politique, en particulier quand il s'agit de désigner l'adversaire. Sous la V<sup>e</sup> République, les contraintes du scrutin majoritaire par le jeu des alliances interdisent le plus souvent aux acteurs politiques de dévoiler leur tactique, qui vise en matière de mode de scrutin autant leurs adversaires potentiels, en l'occurrence leurs alliés, que leurs adversaires déclarés. Mais dans tous les cas le choix est déterminé en fonction des effets attachés à chaque système électoral.

Ainsi, les chefs d'Etat sous la V<sup>e</sup> République ont tous opté jusqu'à ce jour pour le scrutin majoritaire. Mais chef de gouvernement, chef de parti charnière ou à vocation majoritaire, candidat

(46) Déclaration du 12 janvier 1973 citée par Etienne Weill-Reynal, *La représentation proportionnelle régionale et nationale avec scrutin individuel*, Parti socialiste, s.d., 1977 ? François Mitterrand a déposé une proposition de loi dans ce sens, mais le document n'a pas été publié. Voir JO, AN, Documents parlementaires, 1974, Annexe n° 973.

(47) *Le Monde*, Dossiers et documents, les élections de mars 1978, p. 34.

(48) *Le poing et la rose*, février 1982.

(49) *Le Monde* du 10 février 1981, dans le même sens, *Le Monde* du 17 avril 1981.

(50) *Le Monde* du 7 mai 1971.

à l'élection suprême ou en cours de mandat, ils ont envisagé diversement l'application d'autres systèmes électoraux. Leur choix présidentiel, comme les autres, participe donc bien d'un calcul coût-avantage en fonction d'une conjoncture donnée traduisant un certain équilibre des forces politiques.

A) *La représentation proportionnelle :  
logique anti-communiste, concession tactique,  
repli stratégique*

Les acteurs politiques, en envisageant la question de la représentation proportionnelle, se déterminent inévitablement par rapport au Parti communiste, singulièrement sous la V<sup>e</sup> République. Objet de négociation, ce système électoral présente l'avantage pour un acteur politique de conserver son autonomie.

1) Si l'homme du 18 juin refuse de suivre en 1945 l'avis de son conseiller Michel Debré ou de ses ministres comme Jules Jeanneney, René Capitant ou René Mayer qui l'incitent à instaurer un scrutin majoritaire, c'est qu'il craint que la multiplicité des partis et surtout des candidatures, combinée à la puissance du Parti communiste, n'entraîne la victoire de celui-ci : « Le résultat (du scrutin majoritaire à un tour), écrit-il à Michel Debré en 1946, c'était au moins 250 communistes à l'Assemblée et, entre autres conséquences, une représentation qui n'eût aucunement exprimé l'opinion du pays. Sans doute, après trois ou quatre épreuves, eût-on assisté au groupement des fractions entre trois ou quatre, puis en deux ou trois ; mais y aurait-il eu d'autres épreuves ? » (51). De même, il écarte le scrutin d'arrondissement pour ne pas obliger les partis de gauche à s'unir avec le Parti communiste, « c'eût été grave pour l'avenir » (!) (52). Ainsi, l'adoption de la représentation proportionnelle restait le seul choix possible. Son rejet en 1958 implique la même volonté de sous-représenter le Parti communiste.

C'est pour les mêmes raisons que François Mitterrand, secrétaire général de l'UDSR, s'oppose en 1950 à la représentation proportionnelle : « Il est bien évident que l'intérêt de la Nation exige que le Parti communiste ne puisse plus enrayer le jeu de nos institutions (...) et donc il est évident qu'il faut obtenir une représentation communiste moindre. D'autant plus, et l'intérêt de la majorité se confondra

(51) Lettre à Michel Debré du 3 juillet 1946, reproduite in Jean-Louis Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 413.

(52) Conférence de presse du 14 novembre 1949, op. cit., p. 322.

avec l'intérêt de la Nation (...), il n'y aura plus de majorité possible dans la prochaine Assemblée nationale avec la représentation proportionnelle » (53).

2) La représentation proportionnelle est aussi un enjeu de négociation entre deux partis politiques. Le chef du RPF, en 1948, souhaite un accord avec le MRP et est prêt à accepter le maintien de ce système électoral (54). François Mitterrand fait de même en 1971 lorsqu'il concède au Parti communiste l'adoption par son parti de la représentation proportionnelle en échange de la reconnaissance du principe de l'alternance au pouvoir. Le Programme commun ne précise pas comme on l'a déjà noté les modalités de ce mode de scrutin, le PS adoptant un système mixte inspiré de la représentation proportionnelle. Cette concession tactique est d'autant moins coûteuse, que, étant dans l'opposition, il n'a pas, par définition, à l'appliquer (55).

3) Dans l'hypothèse contraire, en particulier de 1977 à 1981, le Parti socialiste peut trouver, selon Maurice Duverger, un nouvel avantage à ce système électoral devant les menaces du Parti communiste de ne pas respecter la discipline républicaine (56). « Rester lui-même », c'est aussi la volonté du chef du RPF en 1949-1950, le scrutin d'arrondissement risquant d'être défavorable du fait de la difficulté de trouver des alliés au second tour. La représentation proportionnelle serait donc bien un moindre mal (57).

### B) Des systèmes de troisième type : Diviser pour rassembler

En France, les systèmes mixtes ou hybrides combinant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle peuvent répondre à plusieurs objectifs. Leur intention peut procéder de la volonté de maintenir une majorité menacée, d'en modifier l'équilibre, de corriger les inconvénients respectifs de chaque système. Dans ce dernier cas, ils restent souvent à l'état de projet.

1) Il s'agit en 1950-1951 pour la troisième force de triompher des deux oppositions. Si François Mitterrand est hostile à tout système à deux tours, à l'exception du scrutin d'arrondissement, c'est pour

(53) Il poursuit : « L'intérêt de la Nation est bafoué dans la mesure où l'intérêt du régime n'est plus respecté » (discours du 28 octobre 1950, *op. cit.*, p. 16-18).

(54) Cf. l'entretien du général de Gaulle avec Georges Bidault du 12 novembre 1948, relaté en détail par Louis Terrenoire, *De Gaulle 1947-1954. Pourquoi l'échec ?*, 1981, p. 67.

(55) Sur l'adoption par le PS de la représentation proportionnelle, voir Olivier Duhamel, *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, PUF, 1980, p. 348-350.

(56) Maurice Duverger, *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, p. 263.

(57) Comme l'écrit Jacques Soustelle, cf. Jean Charlot, *Le gaullisme d'opposition*, Fayard, 1983, p. 208.

éviter l'arbitrage du RPF et son hostilité au système Giacobbi participe de la même volonté. En défendant un scrutin de liste majoritaire à un tour il pense contraindre la majorité à s'unir afin d'écartier le « danger » communiste (58). Après avoir soutenu au cours du débat les amendements visant à établir un système à tour unique (59), il se rallie finalement aux systèmes des apparentements qui ne comportent qu'un tour.

2) « Un des objectifs que je poursuivrai, si j'étais élu, ce serait de faire en sorte que l'électorat du PC régresse sensiblement en France (...). Le jour où le PC représentera, en France, par exemple 15 % des électeurs, la situation sera tout à fait changée (...) (car les autres pour cent seront allés sur un parti comme le PS. Et donc à ce moment-là se posera pour la France le problème de la participation socialiste à une majorité » (60). Cette déclaration de Valéry Giscard d'Estaing en 1974 précise ouvertement mais partiellement sa stratégie politique, l'autre objectif étant de marginaliser l'autre « extrême », en l'occurrence le RPR, et il reste ainsi fidèle à ses idées de 1957 (61). Le successeur de Georges Pompidou n'a jamais semblé-t-il envisagé comme le prévoyait le contrat qu'il avait passé avec Jean Lecanuet d'instaurer un simple système proportionnel. Son projet de système mixte n'a jamais été défini nettement, et pour cause. S'exprimant lui-même, laissant agir ses partisans pour tester la réaction des forces politiques, Valéry Giscard d'Estaing adopte diverses tactiques face à l'hostilité du RPR, y compris le repli. Après 1976, les divisions de la majorité rendent le projet plus actuel et Raymond Barre à l'Assemblée nationale pose nettement la question : « Quel intérêt y a-t-il à changer la loi électorale si la majorité est unie ? Ma réponse est : il n'y en a aucun » (62). Mais l'opposition

(58) « Dans un mode de scrutin aussi brutal, aussi définitif si l'on ne vote pas comme il convient, le risque est de faire passer la liste communiste (...). Et c'est la seule chance pour vous : que dans une bataille ouverte vous puissiez parler clairement au pays en avouant ce qu'il faut avouer, à savoir que le danger communiste, il faut l'écraser, l'écartier (...). » Discours du 28 octobre 1950, *op. cit.*, p. 16.

(59) Ne pouvant citer la trentaine de scrutins auxquels François Mitterrand a participé, on n'a pu qu'en résumer la philosophie générale, on verra cependant le *JO*, AN, Débats du 22 avril au 7 mai 1951, p. 1492 à 1497.

(60) Déclaration du 16 mai 1974 à RTL, citée par Patrice Lehingue, *Le discours giscardien*, in *Discours et idéologie*, CURAPP, PUF, 1980, p. 137.

(61) La proposition de loi de 1957, expliquait Edmond Barrachin, visait notamment à « desservir les deux extrêmes et réduire sensiblement en particulier la représentation communiste », *Le Monde* du 20 décembre 1957.

(62) Il répondait aux inquiétudes de Michel Debré mais après avoir lu quelques pages des *Mémoires de guerre* consacrées au choix de 1945 pour « indiquer qu'on peut évoquer (le problème de la loi électorale) sans être par là même accusé de truquage » (*JO*, AN, Débats, séance du 28 avril 1977, p. 2278).

du RPR et la méfiance du Parti socialiste rendaient de toute évidence difficile une modification du mode de scrutin.

3) Par sa proposition n° 47, François Mitterrand s'est engagé à instituer la représentation proportionnelle mais non à lui donner le monopole. Il n'en a jamais précisé les modalités, même si le projet socialiste propose un mode de scrutin inspiré du système Weill-Reynal. Cette idée défendue avec passion par son auteur ne semble pas, malgré les réaffirmations de principe, avoir convaincu ni le Parti socialiste ni son premier secrétaire (63) mais séduira peut-être le Président de la République. Celui-ci a préféré de toute évidence bénéficier du scrutin majoritaire qui a fait ainsi l'objet d'un consensus provisoire.

### C) *Le consensus majoritaire*

Les forces politiques, c'est l'évidence, se déterminent en matière de système électoral selon « leurs conditions d'accès ou de maintien au pouvoir » (64). Ainsi les indépendants de Valéry Giscard d'Estaing élus généralement au premier tour ne pouvaient craindre un scrutin uninominal à un tour. De même, l'UDSR de François Mitterrand en prônant le scrutin d'arrondissement appelait secrètement de ses vœux un regroupement des partis du centre au second tour. Si le choix du général de Gaulle en 1958 ne répond pas exactement à ce schéma opportuniste, les modifications de la loi électorale en 1966 et 1976 s'y inscrivent pleinement. Quant aux adversaires du scrutin majoritaire, leur hostilité à ce système électoral n'est pas non plus dénuée d'ambiguïté.

1) L'arbitrage du général de Gaulle en faveur du scrutin d'arrondissement implique qu'il n'est « nullement lié à aucune des tendances politiques organisées ou en train de s'organiser » (65). Il vise à ne pas favoriser ses partisans et à préserver ses alliés. En optant pour le « scrutin brise-lame », le président du Conseil veut empêcher une victoire trop nette de la récente UNR marquée par les partisans de l'Algérie française qui pensait bénéficier pleinement du référendum

(63) Comme en témoigne l'entretien accordé par Etienne Weill-Reynal à Denis Lefèvre le 14 décembre 1977 (« avec ce système, affirme-t-il, le problème communiste ne se posera plus ») (Archives sonores de l'OURS).

(64) Claude Journes, Les forces politiques et le choix du mode de scrutin pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, *Etudes juridiques et sociales*, PUF, 1978, n° 1, p. 34.

(65) François Goguel, cité par Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, 1981, p. 768.

avec un scrutin majoritaire de liste à un ou deux tours (66). De plus, il entend épargner la SFIO et accessoirement les modérés qui grâce à leur implantation locale croient pouvoir maintenir leurs positions, Olivier Guichard et Georges Pompidou partageant cet avis. L'influence de Michel Debré semble sur le sujet précis du choix de mode de scrutin avoir été bien faible (67) et il n'a pu convaincre le général de Gaulle d'adopter le système électoral qu'il prônait depuis longtemps. De même, l'idée d'insérer le mode de scrutin dans la Constitution n'est pas envisagée dans les travaux préparatoires de la Constitution. Tout au plus est-il question dans la séance du groupe d'experts du 12 juin 1958 présidée par le garde des Sceaux d'inclure la loi électorale parmi les lois organiques (68), le président du Conseil se rendant d'ailleurs facilement à l'argument avancé par ses prédécesseurs selon lequel une telle modification ne serait pas conforme à la tradition républicaine (69).

2) Les lois du 29 décembre 1966 et du 19 juillet 1976 sont toutes deux destinées non seulement à éliminer les petits partis mais aussi à affaiblir les alliés qui constituent souvent des adversaires potentiels. Dans le premier cas, il s'agit d'écartier les candidats centristes qui en se maintenant au second tour risquent de gêner les candidats de la majorité. C'est en outre un moyen pour les contraindre à s'y joindre (70). Le Premier ministre du général de Gaulle a même envisagé à l'époque d'instaurer un scrutin uninominal à un tour (71). Dans le second cas, le renforcement de la bipolarisation impliqué par la loi de 1976 n'est pas contraire, à court terme, aux objectifs de Valéry Giscard d'Estaing. Cette fois, le chef de l'Etat utilise les armes de son rival, l'UDR, attachée au scrutin d'arrondissement. Jacques Chirac étant Premier ministre, il dispose des moyens parlementaires pour faire aboutir cette réforme. Celle-ci vise indirectement son adversaire potentiel puisqu'elle consiste à obliger les partis du centre à s'unir, voire à fusionner dans un grand mouvement

(66) Qui aurait permis de conclure des alliances pour le second tour afin de battre les communistes, Jacques Soustelle, *L'espérance trahie*, Ed. de l'Alma, 1962, p. 68.

(67) Dans un sens contraire, voir Jean-Louis Debré, le général de Gaulle et les modes de scrutin, *Etudes gaulliennes*, t. 2, n° 5, janvier-mars 1974, p. 37-51.

(68) Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 42.

(69) Lettre de Michel Debré à l'auteur du 27 octobre 1983.

(70) « Je suppose que cette nouveauté était le seul moyen dont disposait notre Premier Ministre pour imposer sa loi à ses propres associés » (François Mitterrand, *JO, AN, Débats*, 1<sup>re</sup> séance du 7 décembre 1966, p. 5315).

(71) « Un jour peut-être sera-t-il utile (...), ce n'était pas notre avis, ni possible, ni souhaitable », *ibid.*, p. 5322.

giscardien susceptible de rééquilibrer la majorité (72). Mais l'UDR se méfiant du projet, le chiffre de 12,5 % finalement retenu est le fruit d'un fastidieux compromis entre le gouvernement et le groupe parlementaire gaulliste.

3) En procédant à la dissolution immédiate de l'Assemblée nationale en 1981, le Président François Mitterrand pense bénéficier de la dynamique majoritaire. Le président de la FGDS se situait déjà en 1966 dans la perspective d'un renversement complet de majorité peu compatible avec l'instauration de la proportionnelle, d'autant que le scrutin majoritaire a contribué à inverser le rapport de forces entre socialistes et communistes (73). Aussi la question d'une réforme préalable du système électoral ne s'est même pas posée.

### III. DES EFFETS INATTENDUS

Si la loi électorale peut être envisagée comme une règle para-constitutionnelle, sa modification est-elle, pour reprendre l'expression d'Olivier Duhamel, une des armes de l'arsenal présidentiel ? Son utilisation est beaucoup plus difficile que les autres instruments dont dispose le chef de l'Etat. Un choix considéré comme rationnel dans l'instant peut produire des effets immédiats contraires ou différents et démentir ses prévisions. Surtout, à plus long terme, c'est la stratégie politique même de l'acteur qui peut se trouver contrariée. Arme à double détente, l'histoire politique le prouve, la loi électorale est délicate à manipuler, même si l'on dispose des moyens de l'utiliser.

#### A) Des prévisions contrariées

Les effets immédiats produits par les modifications de la loi électorale intervenues sous la V<sup>e</sup> République ont à divers degrés démenti les prévisions de leurs auteurs.

1) Si le général de Gaulle a eu inconsciemment raison d'écarter le scrutin majoritaire à un tour dans le cadre du département comme le prouvent les analyses de Douglas Rae (74), son choix logique

(72) Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, 1982, p. 549.

(73) Olivier Duhamel, *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 329 et Jean-Luc Parodi, *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire*, op. cit., p. 99.

(74) Comme le note Jean Charlot : « (...) loin d'obtenir l'effet d'un système à l'anglaise il eût sans doute annulé — et au-delà — les avantages de la suppression du second tour en augmentant la dimension des circonscriptions électorales », *Les partis politiques*, Armand Colin, 1977, 2<sup>e</sup> éd., p. 198.

en 1958 n'en est pas moins surprenant quant à ses conséquences immédiates. Pourtant, en se décidant pour le scrutin d'arrondissement, il adopte le réflexe rationnel des Républicains de 1889 voulant briser la vague boulangiste. Il compte sur les effets traditionnels attachés à ce système : influence des notables, difficultés pour les partis nouveaux de s'implanter.

Comme le note Maurice Duverger : « Tout est paradoxal dans la loi électorale de 1958 » (75), singulièrement si l'on considère le résultat final des élections des 23 et 30 novembre 1958, contraire en presque tous points aux prévisions avancées. Ainsi, la défaite de François Mitterrand prend valeur de symbole. Elu constamment en vertu de lois électorales qu'il a toujours combattues, il perd son siège dans le cadre du scrutin uninominal à deux tours dont il s'est fait le défenseur depuis plus de dix ans. Les radicaux et socialistes sont de même les principales victimes d'un système électoral dont ils ont été les ardents promoteurs. Les adversaires du « scrutin brise-lame » comme l'UNR sont les principaux bénéficiaires de la consultation. Le Parti radical et les Partis du centre sont écrasés, le Parti communiste laminé.

L'équilibre des forces au sein de l'Assemblée nationale n'est pas celui souhaité, de loin, par le fondateur de la V<sup>e</sup> République. Cependant, son gouvernement, en l'absence de net clivage, s'appuiera jusqu'en 1962 sur des majorités différentes selon les questions soulevées. Le général de Gaulle ne voulait-il pas d'ailleurs à l'époque n'être le prisonnier d'aucune majorité particulière ? Paradoxalement, ses vœux seront exaucés.

2) La modification de la loi électorale en 1966 a eu pour conséquence d'éliminer après le premier tour 751 candidats centristes en 1967. Mais leur électorat a apporté un concours beaucoup moins net à la majorité qu'on ne le présumait (76). En outre, l'application de la règle des 10 % a fait perdre deux sièges à la majorité dans la 3<sup>e</sup> et la 22<sup>e</sup> circonscription de Paris. Ainsi, la défaite de Maurice Couve de Murville ne se serait pas produite (77).

(75) Paradoxes d'une réforme électorale, *Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Armand Colin, 1960, p. 221.

(76) Sur ces deux points, voir François Goguel, *Chroniques électorales*, La V<sup>e</sup> République du général de Gaulle, Presses de la FNSP, 1983, p. 482-483.

(77) Selon Jean-François Aubert, *Systèmes électoraux et représentation parlementaire, les élections de 1967*, PUF, 1969, p. 5 à 11. (En poussant le paradoxe, on peut noter que Georges Pompidou en faisant voter cette loi empêchait le général de Gaulle de lui trouver un successeur, le chef de l'Etat ayant renoncé à nommer son ministre des affaires étrangères à la suite de son échec électoral.)

3) La réforme de 1976 a eu des effets immédiats assez limités mais avait notamment comme *effet induit* d'éliminer de certaines circonscriptions des candidats de gauche et devait initialement contribuer à la création de l'UDF (78). Sur ces deux points les résultats ne semblent pas avoir été conformes aux espérances. Enfin, à terme, cette règle des 12,5 % est lourde de conséquences. En limitant les possibilités de désistement, elle accentue la bipolarisation et constitue l'une des illustrations possibles de la contradiction entre une stratégie et une action politiques.

#### B) Assumer ses contradictions

Le général de Gaulle ne pensait certainement pas que la restauration du scrutin d'arrondissement allait « *jouer un rôle fondamental dans le remodelage du système des partis français et dans l'instauration d'une majorité parlementaire* » (79). Si Georges Pompidou a assumé sans difficulté cette réalité, Valéry Giscard d'Estaing a tenté d'y échapper. Mais tous les prédécesseurs de François Mitterrand, en inscrivant leur action dans la logique majoritaire, ont contribué à unir leurs adversaires.

1) Quand René Mayer propose en 1945 au général de Gaulle de rétablir le scrutin d'arrondissement, en envoyant des lettres d'encouragements aux candidats de son choix, il se voit répondre : « *Quand comprendrez-vous, Mayer, que mon ambition n'a jamais été d'être le chef de la majorité* » (80). Il ne voulait être lié en 1958 pas plus qu'en 1945 à aucun parti. Il interdit même en 1958 qu'on utilise son nom « *même sous la forme d'un adjectif dans le titre d'aucun groupe et d'aucun candidat* » (81). Mais le fondateur de la V<sup>e</sup> République subit l'*effet pervers* de la majorité présidentielle que résume ainsi Jean-Louis Quermonne : « *L'élection au suffrage universel direct qui aurait été institué pour investir un chef d'Etat en dehors des partis, donne naissance à une majorité présidentielle qui engendre à son tour une majorité parlementaire et un nouveau système de partis* » (82). Père de la Constitution, le général de Gaulle est aussi celui de la bipolarisation du jeu partisan.

(78) Voir Frédéric Bon, *Les élections en France*, Le Seuil, 1978, p. 111 et Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 549.

(79) Jean-Luc Parodi, *La V<sup>e</sup> République et le système majoritaire*, *op. cit.*, p. 85.

(80) Cité par Georgette Elgey, *La République des illusions 1945-1951*, Fayard, 1965, p. 65.

(81) Conférence de presse du 23 octobre 1958, *Discours et messages*, t. III, Avec le Renouveau, 1958-1962, Plon, 1970, p. 55.

(82) Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Dalloz, 1980, p. 414.

Ainsi l'homme du 18 juin réécrit un peu l'histoire quand, expliquant son choix de 1958, il note dans ses *Mémoires* : « *Afin d'avoir une majorité, il faut un scrutin majoritaire (son gouvernement) rejetant la proportionnelle, chère aux rivalités et aux exclusives de partis mais incompatible avec le soutien continu d'une politique, et adoptant tout bonnement le scrutin uninominal à deux tours (et à propos des élections de novembre) les résultats dépassent mes espérances* » (83). Comme le note Léo Hamon, c'est par une « *ruse de l'Histoire* » (84) que le Général de Gaulle assume avec regret mais certitude ce rôle d'arbitre engagé. Ainsi, lors des élections de novembre 1962, il demande aux électeurs de « *confirmer par le choix des hommes, le choix qu'en votant oui vous avez fait quant à votre destin* » (85), puis au lendemain de l'élection présidentielle de 1965, il déclare que pour appuyer la politique du chef de l'Etat, le Parlement « *doit comporter une majorité fidèle à celle qui s'est réunie dans le pays à l'appel et autour du Président* » (86). Le chef de l'Etat lie en fait le sort du régime à l'existence d'une majorité soutenant les institutions. Ainsi, en 1967, il s'agit que « *la V<sup>e</sup> République l'emporte* » (87). En acceptant les contraintes majoritaires, il est peut-être devenu le prisonnier volontaire des contingences sur lesquelles l'auteur du *Fil de l'épée* avait toujours fondé son action.

En acceptant totalement les règles du jeu bipolaire qui lui ont toujours été favorables, Georges Pompidou n'a pas eu à assumer cette contradiction. Il a toujours souhaité un scrutin majoritaire lié pour lui à l'existence d'une majorité de gouvernement comme en témoigne la loi de 1966. Comme son prédécesseur, il n'entend pas que son action soit dépendante exclusivement de l'existence d'une majorité parlementaire mais affirme cependant qu'il est « *souhaitable et normal que ce qu'on appelle la majorité se calque plus ou moins sur la majorité qui l'a portée à la Présidence* » (88).

2) Au contraire, Valéry Giscard d'Estaing s'est enfermé dans la contradiction en voulant utiliser les règles du jeu à un autre usage que celui auxquelles elles étaient destinées. Interrogé comme candidat en 1974 sur le point de savoir si une réforme électorale rapide lui

(83) *Mémoires d'Espoir*, t. I : *Le Renouveau*, 1958-1962, Plon, 1970, p. 38.

(84) (Reprenant l'expression de Hegel) Léon Hamon, *La révision, la vraie fidélité*, Stock, 1974, p. 69.

(85) Conférence de presse du 7 novembre 1962, *Discours et messages*, t. IV : *L'effort, 1962-1965*, Plon, 1970, p. 45.

(86) Conférence de presse du 21 février 1966, *Discours et messages*, t. V : *Vers le terme, 1966-1969*, Plon, 1970, p. 9.

(87) Déclaration du 4 mars 1967, *ibid.*, p. 159.

(88) Conférence de presse du 21 janvier 1971 (Archives nationales).

permettrait en cas de dissolution de disposer d'une majorité parlementaire plus conforme à la majorité présidentielle, il répond : « *Absolument pas (...). Supposons qu'il y ait dans le sillage de l'élection présidentielle des élections législatives, en l'occurrence le scrutin majoritaire est bien meilleur pour le président. La dynamique née de la majorité ancienne, du Centre Démocrate et des Réformateurs, serait localement une dynamique extrêmement forte* » (89). En utilisant les ressources du scrutin majoritaire pour aider à la constitution de l'UDF, il n'aboutit qu'à créer une fédération de partis qui lors des élections législatives de 1978 n'arrive pas à supplanter le RPR. On est loin du grand parti giscardien et plus près de la FGDS. Surtout, en durcissant le système, il solidifie les deux coalitions, et est pris à son propre piège. S'il parvient à contenir la rébellion du RPR grâce à la menace de la dissolution, l'utilisation d'une arme de substitution devient impossible : ne pouvant trouver de majorité pour modifier le système électoral destiné justement à en changer, le problème est devenu insoluble. Sa volonté de « gouverner au centre », de marginaliser les extrêmes ne fut qu'un discours relevant d'un mythe irréconciliable avec la réalité politique qu'il avait contribué à forger puis finit par subir avant de l'assumer.

3) En écartant le scrutin uninominal à deux tours, le général de Gaulle ne voulait pas en 1945 « *(river) entre elles, par l'intérêt électoral commun, les deux sortes de marxistes. De toute façon, le scrutin d'arrondissement amènerait donc au Palais-Bourbon une majorité votant comme le voudraient les communistes. Cette conséquence échappait, sans doute, aux tenants de l'ancienne formule. Mais, étant moi-même responsable du destin de la France, je n'en courrais pas le risque* » (90). Pourtant le Général de Gaulle a bien contribué par son choix de 1958 à cette union, de même qu'il a contribué à réintégrer le parti communiste dans le jeu politique. La gauche, sous peine d'élimination, a dû prendre en compte les contraintes du scrutin majoritaire (91) renforcées par l'effet binaire de l'élection présidentielle. Sans doute ne s'agit-il au départ que d'un accord électoral. Du simple respect de la discipline républicaine en 1962 au programme de 1972, le chemin est long mais il est tracé. Cette union devient d'autant plus crédible que la gauche non commu-

(89) Entretien accordé au journal *Le Monde* du 3 mai 1974.

(90) *Mémoires de guerre*, t. III, *op. cit.*, p. 267.

(91) Jean-Luc Parodi, Elections législatives, forces politiques et système majoritaire, *Projet*, mars 1967, p. 269-282. (En procédant aux réformes de 1966 et de 1976 « les dirigeants gaullistes et giscardiens (...) sous-estimaient l'effet unificateur sur une gauche supposée déjà unie », Olivier Dubamel, *op. cit.*, p. 329).

niste rassemblée par François Mitterrand cesse d'être un conglomérat et se mue en un parti puissant inversant le rapport de forces avec son allié. La fragilité de l'alliance est en outre en partie compensée par l'appui décisif qui lui ont donné ses adversaires en renforçant la bipolarisation. L'alternance sous la V<sup>e</sup> République, pour reprendre l'expression de Léon Blum, était bien la conclusion logique du système.

La question est donc de savoir si la gauche majoritaire en modifiant le mode d'élection des députés ne se prive pas d'une des armes de sa victoire ou réconcilie peut-être au bon moment la morale politique avec une détermination tactique.

### C) *Prévoir les effets ?*

Dans l'hypothèse où le chef de l'Etat dispose des moyens juridiques et politiques pour faire aboutir une éventuelle réforme du système électoral et peut donc choisir le moment de sa mise en œuvre, il convient d'envisager les options qui lui sont offertes et ses conséquences.

a) A l'imagination créatrice de la majorité pour inventer un nouveau mode de scrutin répond celle de l'opposition quant à la procédure. Ainsi Valéry Giscard d'Estaing a proposé que la loi électorale soit l'objet d'un vote concordant des deux Chambres et, Michel Debré, l'utilisation du référendum (92). La première proposition impliquerait une révision de la Constitution. La seconde est tout à fait conforme aux dispositions constitutionnelles et l'utilisation de l'article 11 ne soulèverait cette fois aucune contestation d'ordre juridique. Exclue en 1958 par le Gouvernement du général de Gaulle et par Valéry Giscard d'Estaing pendant son septennat (93), la consultation populaire présenterait l'avantage pour l'actuel chef de l'Etat de donner un caractère solennel et non « partisan » à la loi électorale. Mais elle rendrait politiquement très difficile une modification ultérieure, à moins d'engager à nouveau une procédure identique. Surtout, le sortilège qui entoure l'article 11 peut faire douter de son utilisation. Même en l'absence d'engagement de la responsabilité du Président de la République, il est peu probable qu'une consultation sur ce sujet fasse office de « référendum à la suisse ». C'est donc la procédure législative ordinaire qui peut être envisagée conformément à l'article 34 de la Constitution en vertu duquel le Parlement fixe le régime électoral des Assemblées. Le chef de l'Etat disposant, semble-t-il, d'une majorité favorable à une modification

(92) Discours à l'occasion du XV<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution célébré à l'Hôtel de Ville de Paris, *Le Monde* du 5 octobre 1983.

(93) Bernard Chantebout, *op. cit.*, p. 549.

du mode de scrutin, il convient d'envisager le choix du moment de l'engagement de la réforme.

b) Il n'est pas toujours opportun de procéder à un changement du mode de scrutin. Ainsi le parti de Léon Blum après la conclusion des alliances du Front populaire avait demandé le renvoi en commission de ses propositions de réforme, préférant bénéficier du scrutin d'arrondissement pour les élections de mai 1936 (94). Le choix du moment est donc décisif. Afin d'envisager avec autant de précision que possible les effets immédiats d'un changement de la loi électorale, la procédure peut être engagée peu de temps avant les élections. Le général de Gaulle en 1958, avait, semble-t-il, attendu les résultats du référendum avant de fixer définitivement sa position et pris en compte en 1945 les résultats des élections cantonales et municipales. Quant à l'annonce préalable de la réforme, Georges Pompidou résumait bien la question en déclarant : « Au cas où nous voudrions faire une nouvelle loi électorale, je ne vois pas pourquoi nous l'annoncerions à l'avance » (95). Mais si le chef de l'État dispose des ressources parlementaires pour appliquer une réforme électorale, la difficulté d'en apprécier les conséquences est inversement proportionnelle à la facilité de son application.

c) La mise en œuvre simple de la représentation proportionnelle semble aujourd'hui être exclue, en particulier dans sa version intégrale. L'auteur des *Mémoires de guerre* parus en 1959 avançait peut-être, contre ce dernier système, un argument pour lui décisif : « D'ailleurs il convient que seul le chef de l'État soit l'élu de toute la Nation » (96). Le Président François Mitterrand n'ayant pas fait connaître clairement encore ses intentions, on est dès lors réduit à envisager deux hypothèses. S'agit-il de s'inspirer éventuellement du projet Weill-Reynal ou plutôt de la loi municipale ?

L'application du premier système ou de l'une de ses variantes peut produire des effets surprenants, comme le montrent les simulations opérées à partir des élections de juin 1981 (97). Surtout, cette construction « suppose que le rapport de forces entre les partis soit équilibré. Dans toute autre situation, il perd ses vertus proportionnelles et aboutit à d'étranges résultats » (98). Or s'il est démontré que « tout changement d'un élément constitutif d'un système affecte

(94) Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri, Pierre Lalumière, *op. cit.*, p. 137.

(95) Déclaration au déjeuner de l'Association des Journalistes parlementaires, *Le Monde* du 3 juin 1966.

(96) *Mémoires de guerre*, t. III, *op. cit.*, p. 267.

(97) Roland Cayrol, P.-O. Flavigny et Irène Fournier, Que donnerait la proportionnelle ?, *Le Monde* du 19 août 1981.

(98) Frédéric Bon, *op. cit.*, p. 128.

par définition son équilibre et son fonctionnement » (99), il est vain de fonder ses prévisions sur une certaine stabilité des forces politiques et du comportement de l'électeur face à un nouveau système électoral comme le faisait Etienne Weill-Reynal. Cette donnée s'applique évidemment à la « seconde version » énoncée plus haut (100). Il est de toute évidence difficile de construire un système permettant de concilier des exigences contraires : éviter un éventuel retour du balancier dû aux fluctuations marginales de l'électorat, de maintenir un puissant parti de gouvernement ancré à gauche au risque de privilégier le rival, et de redonner vie au centre, voire à l'extrême-droite. Alors que « le multipartisme demeure la réalité première du système de partis français ; canalisé et sublimé grâce au scrutin législatif et, sans doute, à l'élection présidentielle ; (et qu'il) reprendrait rapidement le dessus, avec toutes les conséquences que cela comporte en cas de réforme électorale » (101), est-il possible d'apprécier celles-ci au simple vu des élections cantonales, municipales ou européennes ?

Le scrutin majoritaire constitue bien « le second pilier du régime » (102) et une réforme du système électoral risquerait de l'ébranler ou plutôt d'en autoriser une nouvelle lecture. Si le bon fonctionnement des institutions n'est pas conditionné par l'existence d'une majorité définie à l'Assemblée nationale, il existe cependant un lien essentiel entre le scrutin uninominal à deux tours et le droit de dissolution. De ce point de vue, la modification de la loi électorale pourrait affaiblir la force dissuasive de cette arme qui a contribué à résoudre deux crises sous la V<sup>e</sup> République.

Tel est l'un des effets pervers impliqué par la réforme. Sans doute l'engagement de celle-ci, la détermination de son contenu constituent (pour combien de temps ?) un moyen de chantage efficace vis-à-vis du parti communiste en même temps qu'elle peut totalement hypothéquer la toute nouvelle alliance avec lui.

S'il est démontré qu'en matière de système électoral il est vain de vouloir fonder son action sur les contingences, peut-être alors la fidélité à une doctrine *a priori* serait-elle un bon placement politique ?

(99) Jean-Luc Parodi, La V<sup>e</sup> à l'épreuve de la représentation proportionnelle, *RFSP*, vol. 33, n<sup>o</sup> 6, décembre 1983, p. 1006.

(100) Sur les diverses applications possibles, voir Maurice Duverger, *La République des citoyens*, *op. cit.*, p. 266-270.

(101) Jean Charlot, rapport sur les modes de scrutin en France depuis 1945, in *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale* (J. Cadart, dir.), PUF, 1983, p. 52.

(102) Maurice Duverger, Le second pilier du régime, *Enjeu*, n<sup>o</sup> 6, octobre 1983, p. 35-36.

**Dominique CHAGNOLLAUD. — Presidents of the Fifth Republic and the way deputies are elected to the National (Assembly Parliament).**

Paraconstitutional rule, especially under the Fifth Republic, the electoral rule can be one of the weapons used in presidential strategy. But its handling is dangerous and the change of balloting method can produce some unexpected effects that the actor has to assume.

**RÉSUMÉ. — Règle paraconstitutionnelle, singulièrement sous la V<sup>e</sup> République, la loi électorale peut constituer l'une des armes au service de la stratégie présidentielle. Mais sa manipulation est dangereuse, et la modification du mode de scrutin peut produire des effets inattendus que l'acteur devra assumer.**



JACQUES CADART

## *La monarchie parlementaire républicaine et la représentation proportionnelle*

*« Les régimes à élection populaire  
du Président et la RP »*

Que peut donner la RP introduite dans un régime parlementaire dualiste républicain comme le régime de la V<sup>e</sup> République française ? Ce régime est une « monarchie parlementaire républicaine » dont le premier modèle fut donné par les monarchies parlementaires dynastiques du XIX<sup>e</sup> siècle. Notre vocable nous paraît préférable car il montre l'ancienneté de ce système et il le décrit mieux que tous les autres plus équivoques tels que « régime semi-présidentiel » ou « régime semi-parlementaire » (1).

Trois éléments le constituent : 1) Un Président élu au suffrage universel direct ou parfois indirect mais populaire comme en Finlande ou en France de 1958 à 1962 ; 2) Un régime parlementaire véritable ; 3) Un mode de scrutin majoritaire ou proportionnel pour l'élection des députés ou des deux chambres. Notre sujet porte sur les conséquences de l'adoption de la RP pour les élections parlementaires. Nous ne pouvons l'étendre aux effets de la RP dans un régime présidentiel de type américain sans le démesurer et sans sortir du cadre de cette rencontre (le Colloque de l'Association française de Science politique des 8 et 9 mars 1984 organisé à l'Assemblée nationale et intitulé « Colloque du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution de la V<sup>e</sup> République »).

(1) Nous avons adopté l'expression de « monarchie parlementaire républicaine » dans notre livre *Institutions politiques et droit constitutionnel* (2<sup>e</sup> éd., 1979-1980, mise à jour jusqu'en décembre 1982 par une brochure publiée en décembre 1982, 2 vol., Paris, LGDJ), principalement dans le chapitre XI et dernier intitulé « La nature du régime », et particulièrement dans la section III de ce chapitre, p. 1241 à 1289. Nous avons déjà présenté le régime sous ce vocable dans notre 1<sup>re</sup> édition de 1975.

Le problème n'a pas été longuement étudié. Maurice Duverger l'a effleuré dans les quatre dernières pages de son livre *Echec au roi* et dans les trois dernières de son rapport présenté au Colloque sur les régimes semi-présidentiels des 20 et 21 janvier 1983. Jean-Luc Parodi a présenté au même Colloque un rapport intitulé « La V<sup>e</sup> République à l'épreuve de la proportionnelle », rapport fort utile mais qui est surtout axé sur l'évolution des partis avec ce scrutin et nous sommes très largement en accord avec lui à cet égard. Mais nous devons aller plus loin pour examiner les transformations du régime dans le cadre de la RP. Nous pouvons faire quelques comparaisons avec les autres régimes parlementaires de ce type, essentiellement avec le système finlandais. Les exemples portugais et weimarien sont aussi comparables mais plus éloignés. L'Autriche, l'Irlande et l'Islande dont les présidents disposent en droit ou en fait de pouvoirs moindres sont d'un secours beaucoup plus réduit.

Les données institutionnelles et les forces politiques en présence doivent d'abord être précisées afin d'apercevoir dans ce cadre les combinaisons vraisemblables des pouvoirs et l'évolution de la nature du régime après l'introduction éventuelle de la RP.

## I. — LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES ET LES FORCES POLITIQUES

L'introduction d'une véritable représentation proportionnelle modifierait les forces politiques et transformerait les organes fondamentaux du régime.

### A) *Une véritable représentation proportionnelle*

La RP envisagée serait réelle par hypothèse. Les systèmes de RP hybrides ne changeraient guère le système politique et sont donc exclus de notre recherche tel le système de la Grèce actuelle, celui des élections municipales françaises de 1983 ou ceux de la France de 1919 à 1924 ou de 1951 tout au moins dans l'application de ce dernier en 1951. L'étude de leurs effets ramène, à peu de chose près, à celle des scrutins majoritaires purs dans notre cadre constitutionnel qui a déjà été surabondamment réalisée.

La RP véritable, RP de listes, toujours bloquées en droit ou en pratique, utilisée par presque toute l'Europe occidentale ou la RP irlandaise, c'est-à-dire la RP sans listes, conduirait au contraire à des effets considérablement nouveaux. Il en serait ainsi de la RP

allemande actuelle qui est une véritable proportionnelle et qui n'élimine par elle-même aucun parti extrémiste, ce que semblent ignorer beaucoup d'hommes politiques français : elle n'élimine que les petits partis n'atteignant pas le seuil de 5 % exigé pour une représentation au Bundestag. Il en serait de même d'autres systèmes très proches tels que le système Léon Blum - Etienne Weill - Raynal ou ses variantes.

Une véritable RP conduirait vraisemblablement la France à une assemblée composée de 6, 8, 9 ou 10 partis malgré le facteur polarisant de l'élection présidentielle au suffrage universel direct dont les effets seraient probablement faibles le plus souvent et insuffisants pour nous prévenir de retourner aux délices italiennes ou à celles de la IV<sup>e</sup> République française. Les listes qui se sont présentées aux élections européennes de 1984 en France en donnent quelque image (bien que le mode de scrutin européen de la France, la RP de listes nationales, conduise moins à une élection qu'à une sorte de référendum sur les partis en présence car l'indéfendable circonscription nationale unique de 81 sièges instituée en France supprime l'élection et fausse le jeu normal de la RP). Les élections régionales corses de 1982 l'ont déjà clairement montré.

Aux cinq partis actuels RPR, PR, CDS, PS et le PC sensiblement renforcé, s'ajouteraient probablement avec la RP quelques partis nouveaux ou ressuscités qui entreraient à l'Assemblée nationale dotés d'une représentation non négligeable : un parti radical ou deux ou un RGR ; une droite extrême du type du Front national et vraisemblablement assez vite tout au moins un deuxième Parti socialiste issu, comme en Italie, de la scission du ps. A ces 8 ou 9 partis capables de dépasser tout seuil de 5 ou 10 %, s'ajouteraient peut-être, si un tel seuil n'est pas établi ou ne l'est qu'à un niveau plus faible, le PSU, un Parti communiste révolutionnaire, trotskyste, indépendant, un Parti des écologistes, un nouveau Parti poujadiste... Ces 8 ou 10 partis, totalement indépendants les uns des autres (sauf utilisation invraisemblable de la RP irlandaise) et ne souffrant ou ne bénéficiant d'aucune polarisation, exagération ou pénalisation de leur représentation mathématiquement rigide, modifieraient profondément la nature et le rôle des organes supérieurs de l'Etat.

## B) *Les pouvoirs publics transformés par la RP*

1) *L'Assemblée nationale divisée, sans majorité*, serait sensiblement affaiblie ou paralysée. Privée de tout parti dominant, à droite comme à gauche, ou au centre, elle serait enfermée entre deux

partis extrêmes, un PC renforcé et un Parti de droite extrême plus faible mais réel, totalement libres de leurs mouvements à l'égard de leurs voisins grâce à la RP. Ces extrêmes rendraient beaucoup plus difficile la construction des majorités d'autant que le PC revigoré serait sensiblement plus exigeant comme certains petits partis non extrémistes aujourd'hui en léthargie. Le nombre de membres minimum d'un groupe à l'Assemblée serait par suite sensiblement réduit.

2) *Le Président de la République et le Gouvernement* verraient ainsi leur situation modifiée mais le second beaucoup plus que le premier.

*Le Président de la République* conserverait un rôle essentiel bien que transformé. Ce rôle serait peut-être même amplifié à plusieurs titres, au moins en certaines conjonctures politiques étudiées ici. Ses pouvoirs personnels resteraient inchangés dans leur nature et leur étendue même s'ils se trouvaient modifiés dans leur portée et leurs buts.

Il conserverait intact le pouvoir essentiel de dissoudre l'Assemblée nationale qu'il ne partage avec personne. Il conserverait ainsi le moyen de participer au pouvoir gouvernemental en échange de l'utilisation de la dissolution ou de la menace de celle-ci au profit du Gouvernement. Cette clé de tout régime parlementaire dualiste repose sur la Constitution française de 1958 elle-même et la combinaison des articles 12 et 20. Il en serait ainsi, même en tenant compte d'un certain affaiblissement des effets de la dissolution par la RP qui uniformise et fige le plus souvent les résultats des élections successives.

Le Président pourrait aussi laisser renverser le Gouvernement par l'Assemblée, « le laisser tomber ». Il pourrait même aller jusqu'à aider à son renversement, à le faire renverser en agissant sur certaines formations politiques, en laissant notamment entendre qu'il n'aurait pas l'intention d'utiliser la menace de la dissolution en certaines circonstances. Il pourrait ainsi rendre instables les gouvernements ou accroître leur instabilité de manière particulièrement puissante en favorisant de plus les modifications des majorités parlementaires. Le pouvoir dont disposerait ainsi le chef de l'Etat pourrait être considérable et le placer en position très dominante très fréquemment et très durablement.

Conjugué ou non avec le maniement très varié de son pouvoir de dissolution, le droit de refuser sa signature sur les actes qui l'exigent constitutionnellement pourrait être aussi une arme très efficace pour le Président : décrets en conseil des ministres, décrets de nomination relevant de lui, ordonnances (en France, en Finlande...). Il en serait ainsi même si des lois étaient votées remplaçant certains décrets en conseil des ministres par des décrets simples.

Le maniement du pouvoir de demander une seconde délibération des lois et de la saisine du Conseil constitutionnel serait plus secondaire car de portée dilatoire limitée mais utile. De plus dans une assemblée très divisée 60 députés sont facilement mobilisés pour saisir très fréquemment la juridiction constitutionnelle.

Le Président pourrait aussi dans le cadre parlementaire très modifié issu de la RP, utiliser le référendum de l'article 11 comme pouvoir de réserve soit en contraignant le gouvernement affaibli, peut-être minoritaire, à le lui proposer, soit en recevant une telle proposition des chambres malgré le gouvernement.

L'utilisation présidentielle des pouvoirs de crise et particulièrement en France ceux de l'article 16 qui lui sont absolument personnels, ou le maniement de leur menace pourrait aussi renforcer considérablement la puissance du chef de l'Etat lors de circonstances particulièrement graves.

Enfin, le prestige personnel du Président, son prestige populaire lié à tous ses pouvoirs, à la longueur de son mandat et à son mode d'élection, à son action politique passée qui l'a conduit à se faire élire, renforcera toujours son rôle constitutionnel. Il constituerait dans ce cadre nouveau un élément important et capital de son action. Le Président est de plus le seul pouvoir fixe, durable, inamovible, issu du suffrage universel, plus durable qu'aucun autre organe politique même si son mandat était réduit à six ans ou cinq ans ou même à quatre ans, un pouvoir arbitre, un recours pouvant sans cesse s'adresser à la Nation avec la plus complète liberté par ses discours et ses déclarations. Il le serait encore plus si la RP était adoptée avec tous ses effets diviseurs.

*Le gouvernement collégial* serait au contraire diminué et dirigé par un Premier ministre très affaibli. Certes le Gouvernement et son chef disposeraient-ils toujours de leurs très vastes compétences constitutionnelles. Pourtant, un Gouvernement de coalition majoritaire plus ou moins largement construit sur plusieurs groupes politiques de l'Assemblée ou plus encore un Gouvernement minoritaire du type connu en Finlande ou en Europe du Nord, ou un Gouvernement d'attente extraparlamentaire composé de hauts fonctionnaires ou de techniciens (cf. Finlande notamment), de personnalités extérieures au Parlement, ne pourrait bien souvent pas disposer d'un pouvoir politique aussi considérable que les Gouvernements majoritaires de 1958 à 1984. Il serait sans doute très affaibli, fréquemment tout au moins, devant un chef de l'Etat continuant à disposer de la plénitude de ses pouvoirs.

La transformation par la RP des forces politiques et des pouvoirs

des organes supérieurs de l'Etat serait au total considérable et conduirait à des conjonctions de pouvoirs bien différentes de celles qu'a connues jusqu'ici la V<sup>e</sup> République. Elle modifierait même la nature du régime tant qu'durerait cette situation.

## II. — LA COMBINAISON DES POUVOIRS ET LA NATURE DU RÉGIME MODIFIÉES PAR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Les transformations que la RP ferait subir à la composition des forces politiques et à leurs constellations peuvent conduire à des formules politiques très variées.

Pourtant deux sortes de combinaisons des partis semblent possibles conduisant chacune à deux types de systèmes politiques dans le cadre de la monarchie parlementaire républicaine. Quatre hypothèses apparaissent comme les plus vraisemblables. Toutes sont fondées sur des assemblées sans majorités issues de l'élection populaire et dans trois hypothèses sur quatre sur des majorités post-électorales issues des états-majors des partis et de l'action du Président de la République. La quatrième hypothèse est surtout descriptive de l'absence de majorité.

Certes, la RP peut parfois conduire à des majorités électorales créant directement des majorités parlementaires solides (cf. le durable cas suédois) mais un tel résultat est très exceptionnel et fort peu vraisemblable sauf pour le renversement de l'actuelle majorité en 1986. Pourtant nous étudions avant tout les cas les plus probables dans une perspective de longue durée. Une majorité électorale de droite en 1986 serait probablement une exception mais une exception multipartisane se rapprochant des deux premières hypothèses étudiées. Ces deux premières hypothèses résulteraient de majorités de coalition assez cohérentes construisant des gouvernements multipartisans de même nature. Les deux dernières englobent les gouvernements précaires fondés sur des majorités tournantes plus ou moins réelles et les gouvernements de minorité.

### A) *Les gouvernements fondés sur des majorités de coalition assez cohérentes*

Les deux formes de coalitions de ce genre constituent deux hypothèses très vraisemblables que peut aisément produire la RP : les majorités de coalition réalisées autour d'un ou deux partis liés au

Président de la République et les mêmes majorités organisées autour de partis sans liaison avec lui ou en opposition avec lui.

1) *Les majorités de coalition autour d'un parti (ou de deux partis) lié au Président* seraient très différentes des majorités de droite de 1958-1981 et de la majorité de gauche de 1981 à 1984 organisées autour d'un parti dominant. Toutes ces majorités auraient pourtant deux points communs : l'action catalysante du Président et les pouvoirs considérables de celui-ci.

— Le parti permettant de construire ces majorités dans le cadre de la RP serait dans cette hypothèse un parti assez fort mais qui aurait cessé d'être dominant avec la disparition du scrutin majoritaire : RPR ou Parti socialiste en France. La RP détériore en effet les grands partis en leur interdisant toute position dominante sauf rares exceptions (le PS suédois et les deux grands partis allemands depuis 1949). Elle réduit leur représentation et supprime leurs moyens de pression sur leurs voisins qui peuvent et même doivent se passer d'eux pour obtenir le maximum de sièges. Seule la RP irlandaise leur laisse certains de ces moyens mais elle limite autant leurs forces, leurs pourcentages et leur représentation au Parlement. Il s'agirait, dans cette hypothèse du parti du Président, d'un parti assez fortement lié à lui, appuyé sur lui et qui l'aurait aidé à se faire élire ou qui pourrait l'aider à se faire réélire. Il ne s'agirait pourtant jamais d'un parti majoritaire, le Parti socialiste suédois constituant à cet égard une exception rare. Un tel système de majorité est courant en Europe du Nord et permanent ou presque en RFA depuis 1949 bien que la coalition allemande soit réduite à deux partis depuis longtemps déjà.

— Une telle majorité serait renforcée par l'appui du Président qu'il s'agisse d'une majorité postélectorale ou même parfois d'une majorité électorale confirmée ensuite par les alliances conclues après les élections. Le Président pourrait même être l'artisan de ce résultat d'abord en catalysant la réunion d'une assez forte proportion de l'opinion derrière le parti principal de la future coalition lors des élections, notamment en faisant publiquement campagne pour lui durant la campagne électorale. Il pourrait aussi être cet artisan majoritaire après les élections en dessinant, voire en imposant à l'Assemblée, la construction de la coalition majoritaire appuyée sur ce même parti (cf. Finlande). Le Président y parviendrait malgré la RP en atténuant les effets de celle-ci. Il y parviendrait sans doute mieux encore dans les situations de crise nationale conduisant l'opinion à s'émouvoir et à s'inquiéter de l'avenir.

— Tous les pouvoirs du Président décrits ci-dessus lui seraient

utiles pour cette action. Le Président réussirait ainsi à asseoir son autorité de manière comparable au même phénomène dans le système actuel comme y sont parvenus Valéry Giscard d'Estaing avec les trois partis indépendants de sa majorité en accord sur l'essentiel, ou François Mitterrand avec les deux partis de la majorité de 1981 et bien que ceux-ci soient en très mauvais termes et même en désaccord profond sur plusieurs questions essentielles.

Dans le cadre de telles coalitions le Président pourrait même disposer d'une puissance considérable et peut-être supérieure à celle dont disposait Valéry Giscard d'Estaing ou dont dispose François Mitterrand. Le chef de l'Etat serait le seul grand leader du pays, aucun leader concurrent de même importance ne pouvant lui faire face et se mesurer à lui à l'intérieur de la majorité par suite de l'affaiblissement de celle-ci et des partis la composant résultant de la RP. Le Président serait le lien principal de la majorité disparate, le constructeur, le rassembleur et le mainteneur de celle-ci, le seul point fixe et le seul à bénéficier d'un véritable soutien populaire majoritaire. Cette puissance du Président serait encore renforcée dans les situations de crise de toutes natures.

Il serait imaginable de voir une telle coalition majoritaire organisée autour de deux partis liés au Président. Il serait également possible de voir cette coalition se construire de préférence autour d'un Parti centriste ou assez centriste, les Partis centristes disposant d'un grand avantage de situation pour construire les majorités de coalition même s'ils sont plus faibles que d'autres, même dans le cadre de la RP. Ils sont même capables d'attirer à eux le soutien de Partis modérés de l'autre moitié de l'opinion, comme la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques l'ont démontré longuement en France. Un Président assez modéré serait particulièrement capable de renforcer ce phénomène.

Pourtant, de telles constructions majoritaires autour du Président peuvent se révéler impossibles si les partis susceptibles de les réaliser ne parviennent pas à s'entendre avec lui. Il faut alors se résigner à d'autres solutions ou à des types de gouvernements précaires.

2) *Les majorités de coalition autour d'un parti (ou deux partis) non lié ou opposé au Président de la République*

Comme dans l'hypothèse précédente ces coalitions seraient d'une autre nature que celles de 1958 à 1984 fondées sur un parti dominant. Elles seraient aussi très différentes de celle qui aurait pu résulter en 1978 d'une victoire de la gauche pleinement opposée au Président de l'époque ou qui pourrait résulter d'un scrutin majoritaire donnant la victoire à la droite en 1986 en complète opposition avec le Président actuel.

Ces majorités, issues de la RP, seraient construites autour d'un parti non dominant et peut-être de deux, mais de partis assez importants par leurs pourcentages électoraux et leurs élus comme dans la précédente hypothèse. Pourtant contrairement à celle-ci ces majorités ne seraient pas liées au Président. Elles pourraient même être opposées à lui, refusant toute entente avec lui, allant peut-être jusqu'à manifester une complète hostilité à son égard afin de le conduire à se soumettre puis à se démettre. Une telle situation pourrait résulter en 1986 d'une victoire de la droite avec un scrutin de RP, une victoire claire et nette malgré la RP, face au Président actuel.

Malgré ses pouvoirs constitutionnels très importants le chef de l'Etat serait très affaibli voire paralysé. Il n'aurait aucun moyen d'action sur la majorité sauf le droit de dissolution et sa menace. Le Président serait contraint de nommer un Premier ministre hostile à ses opinions politiques comme l'avait déclaré Valéry Giscard d'Estaing à Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978 avant les élections de mars 1978. Il pourrait tout au plus refuser de signer les décrets pris en Conseil des ministres paralysant ainsi certaines lois mais il ne pourrait pas imposer un référendum de l'article 11. Il ne pourrait guère utiliser les pouvoirs de l'article 16 risquant de se voir condamné par le Parlement réuni de plein droit s'il le faisait, peut-être même mis en accusation devant la Haute Cour. Rien ne peut en effet empêcher le Parlement de voter une motion constatant que l'article 16 est irrégulièrement utilisé et sommant le Président d'y renoncer sauf à en rendre compte devant la Haute Cour.

Pourtant, le Président pourrait attendre le moment propice pour dissoudre l'Assemblée nationale. Mais il courrait le plus grand risque d'être condamné par le suffrage populaire et d'être contraint à la plus complète soumission ou même à la démission d'avant « la grève des ministères » décidée par l'Assemblée comme ses prédécesseurs le furent en 1887 et en 1924.

Cette évolution dure n'est pourtant pas certaine car la multiplicité des partis et la multiplicité des majorités possibles pourraient conduire à des gouvernements de compromis fondés sur des coalitions différentes. Certains partis de la majorité première pourraient accepter de rentrer dans de nouvelles combinaisons permettant la coexistence avec le chef de l'Etat. Les partis du centre seraient probablement les artisans d'une telle évolution mais d'autres pourraient s'y prêter. Le Président même très affaibli ressaisirait alors quelque pouvoir réel, attendant le moment propice pour une dissolution permettant peut-être de faire élire une assemblée plus apte à coopérer avec lui. Il pourrait même dissoudre sans être lui-même

engagé par quelque résultat électoral que ce soit. La présidence neutre ou presque neutre apparaîtrait grâce à la RP mais elle en serait très affaiblie.

Cet affaiblissement ne serait sans doute pas durable car un jour plus ou moins lointain des élections législatives rétabliraient le Président ou l'un de ses successeurs dans la plénitude de ses pouvoirs. Pourtant en l'absence d'une telle évolution il faudrait peut-être passer par d'autres combinaisons des forces politiques conduisant à des gouvernements précaires fondés sur des majorités tournantes ou absentes.

### B) *Les gouvernements fondés sur des majorités tournantes*

La RP peut aussi conduire à des combinaisons de partis très nombreux et incapables de construire des majorités cohérentes et durables. Aucun axe partisan important n'existe plus dans de telles circonstances ni à droite ni à gauche ni même au centre. Des assemblées ingouvernables et immobiles peuvent ainsi reparaître comme le furent certaines durant la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques, comme l'ont été ou le sont bien des assemblées de l'Europe occidentale issues de la RP. Il en résulterait des gouvernements précaires et instables mais qui renforceraient le pouvoir présidentiel.

#### 1) *Les gouvernements précaires*

Les gouvernements précaires peuvent résulter de la disparition de toute force politique importante. Aucun parti ne permet alors de construire une majorité réelle et stable.

Deux hypothèses peuvent alors se réaliser : l'apparition de gouvernements hétérogènes fondés sur des majorités volatiles et tournantes et si ces gouvernements ne peuvent durer leur remplacement par des gouvernements de minorité paradoxalement moins fragiles.

*Les gouvernements fondés sur des majorités tournantes* sont facilement instables même s'ils parviennent à faire voter des textes par les diverses coalitions passagères qui les soutiennent tour à tour selon les problèmes posés au pays, au Parlement et au Gouvernement. Les gouvernements constitués par de nombreux partis sont pourtant majoritaires mais ils sont à la merci de tous les soubresauts de l'opinion et des forces politiques qu'ils réunissent.

Leurs tendances globales peuvent être plus ou moins hostiles ou favorables au Président mais leur faiblesse leur permet d'éviter normalement tout conflit inutile notamment avec le chef de l'Etat.

Ils recherchent donc l'immobilisme dans ce but. Par suite malgré leur stabilité précaire certains peuvent être à ce prix assez durables.

*Les gouvernements de minorité* qui peuvent leur succéder si leur instabilité devient trop grande sont composés d'un petit nombre de partis voire d'un seul. Ils ne disposent donc pas d'une majorité réelle. Ils sont simplement soutenus par des majorités dont bien des partis ne sont pas représentés en leur sein. La Finlande et l'Europe du Nord y recourent assez fréquemment.

*Ils peuvent aussi être composés de non-parlementaires* et notamment de techniciens ou de hauts fonctionnaires comme en Finlande. Il s'agit bien souvent de gouvernements de transition analogues aux gouvernements de minorité.

Les uns et les autres vivent grâce à des majorités diverses car il existe presque toujours dans ce type d'assemblées une majorité par problème, mais les diverses majorités ne se recouvrent pas : elles se chevauchent. Ces gouvernements sont facilement instables mais ils peuvent aussi être durables faute de pouvoir trouver d'autres solutions. Les partis issus de la RP s'y résignent et ils en retirent parfois des profits importants pour eux-mêmes et pour leurs électeurs.

Leur stabilité peut être consolidée par des pressions du Président résultant du renforcement de ses pouvoirs : la faiblesse gouvernementale profite alors au chef de l'Etat.

## 2) *La présidence de la République renforcée*

Dans le cadre des deux hypothèses précédentes face à la faiblesse du Gouvernement et du Premier ministre le chef de l'Etat deviendrait le seul leader, le seul capable de coaguler les forces politiques des majorités tournantes, de leur imposer la durée et même une certaine efficacité. Il pourrait en effet axer son action sur quelques problèmes essentiels nécessitant le vote de lois peu nombreuses mais importantes par leur portée. Il pourrait ainsi faire quelque peu échec à l'immobilisme et même à l'instabilité gouvernementale.

Le Président inamovible, protégé par la durée de son mandat, et juridiquement irresponsable, verrait aussi venir à lui des compétences gouvernementales qu'il ne possède pas en droit. Il pourrait être condamné à l'immobilisme mais il serait de toute manière beaucoup moins paralysé que le Gouvernement. Il se libérerait d'autant plus de cette paralysie que la RP rabaisse tous les leaders des partis dont aucun ne pourrait plus sérieusement rivaliser avec lui. Il pourrait peut-être s'appuyer plus facilement sur les forces centristes qui le soutiendraient et qui seraient ainsi sensiblement

renforcées et même au-delà de leurs forces mathématiques. Il continuerait de toute manière à jouer un rôle essentiel en politique étrangère notamment en matière de défense.

Pour parvenir à ces résultats amplificateurs de ses pouvoirs le Président disposerait pleinement et très librement de toutes les compétences qui lui sont constitutionnellement attribuées : la dissolution et plus encore sa menace, le maniement négocié de sa signature et les pouvoirs inquiétants de l'article 16. Il pourrait même obtenir la liberté d'utiliser le référendum que ni le Gouvernement ni le Parlement n'auraient la possibilité de lui refuser en certaines circonstances.

Il pourrait enfin en appeler à l'opinion publique en s'adressant directement à elle par-dessus les partis en raison du prestige de son élection au suffrage universel direct. Il pourrait même utiliser ses pouvoirs de crise sans difficulté majeure avec le Gouvernement et les élus.

Le recours du Président à l'opinion du pays lui permettrait de susciter des pressions populaires particulièrement efficaces sur le Gouvernement et le Parlement affaiblis. C'est dans un tel climat qu'il pourrait utiliser ses pouvoirs de crise sans opposition sérieuse de l'opinion et des autres pouvoirs publics si ceux-ci s'avéraient incapables d'agir dans des circonstances graves.

Ainsi, le Président, placé devant un Parlement et un Gouvernement fortement paralysés par l'absence de majorité parlementaire cohérente par suite de la RP, verrait dans les deux hypothèses précédentes ses pouvoirs sensiblement renforcés. Considéré comme le recours, il serait en mesure de provoquer des élections conduisant le peuple à reconstruire des majorités de Gouvernement malgré la proportionnelle. Pourtant il n'est pas sûr que ce scrutin permette d'y parvenir : alors la crise du pouvoir s'aggraverait encore plus, renforçant plus fortement ensuite la position et les pouvoirs du Président.

\*  
\* \*

Nombreux sont les enseignements et les réflexions auxquels cette recherche peut conduire à travers les effets de la RP.

Les deux catégories de combinaisons des partis issus d'une RP véritable pour les élections législatives et les quatre types de conjonction des pouvoirs les plus vraisemblables qui en seraient les conséquences construiraient quatre types de systèmes politiques dans le cadre de la Constitution française de la V<sup>e</sup> République. Ces systèmes seraient très différents de ceux que la France a connus depuis 1958 mais non sans parenté.

Des modes de scrutin intermédiaire hybridant l'élection majoritaire et la RP et conduisant à des systèmes politiques également intermédiaires, ne peuvent guère être imaginés. Les scrutins mixtes ne peuvent en effet être équilibrés : ils penchent toujours vers l'une ou l'autre de leurs composantes, même le système électoral si choquant de 1951 qui fut plutôt majoritaire en 1951 et nettement proportionnel en 1956 dans ses deux applications. Aucun pays et aucun inventeur n'est jamais parvenu à découvrir un système électoral vraiment intermédiaire.

Trois sur quatre des systèmes politiques ainsi construits et étudiés ci-dessus semblent conduire au renforcement du rôle du Président de la République face au Parlement, au Gouvernement et au Premier ministre, par rapport à ce qu'il était de 1974 à 1983, époque à laquelle l'autorité du Président Mitterrand semble avoir été considérablement renforcée et personnalisée sous l'effet de facteurs divers et conjugués. Un seul des systèmes étudiés dans ces pages paralyse le Président mais un tel phénomène serait sans doute plus durable comme le serait la paralysie de l'actuel chef de l'Etat face à une droite victorieuse au scrutin majoritaire en 1986 ou plus tôt, une droite en contradiction absolue avec lui.

Pourtant dans tous les cas le système politique de la V<sup>e</sup> République apparaît très viable. Il l'est notamment avec la RP même s'il peut conduire à l'immobilisme dans trois sur quatre des cas étudiés. Certes, la RP introduirait des risques de crises graves qui ne pourraient être évitées. Pourtant ces crises seraient exceptionnelles semble-t-il et pourraient être surmontées sans ébranler le régime. Elles conduiraient sans doute aussi au renforcement des pouvoirs du Président en fonction ou de son successeur si aucune réforme constitutionnelle n'était votée pour atténuer ces risques de déséquilibre excessif au profit du chef de l'Etat. Le plus clair résultat de la RP serait pourtant de conduire au retour des jeux partisans des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques mais avec une différence importante : une stabilité gouvernementale un peu plus grande et le maintien de l'image de la stabilité et de la durée incarnée par le Président de la République.

L'immobilisme du pouvoir, relatif au total, en certaines périodes, serait aisément supporté et même accepté tant l'opinion est lasse des réformes incessantes de la V<sup>e</sup> République, réformes très accélérées et multipliées depuis mai 1981. Il est facile pour un système politique et pour ses acteurs principaux de vivre en gouvernant peu et en légiférant encore moins ou sur des détails. Peut-être est-ce l'idéal pour les systèmes politiques libéraux, pour les démocraties,

selon le vœu croissant d'une très large majorité de la nation qui pourrait bien dépasser aujourd'hui les trois quarts.

Seules la défense et la diplomatie et parfois la monnaie bien que rarement, exigent une action politique vigoureuse, dynamique, prompte, durable et sans faiblesse. Or le Président de la République les assume pour l'essentiel depuis 1958, excessivement sans doute car hors de l'atteinte d'un contrôle parlementaire et populaire effectif, mais de manière évidente. Le régime français de la V<sup>e</sup> République parvient à ce résultat dans toutes les hypothèses sauf peut-être dans les deux éventualités de conflits accentués entre le Président et la majorité parlementaire. Encore n'est-il pas certain que le Président en de telles conjonctures puisse être condamné à un effacement réel et important. Cette observation pourrait même conduire au souhait de voir tout régime politique doté de deux gouvernements, l'un pour les relations internationales, défense comprise, qui exige une action incessante, et l'autre pour le reste qui ne nécessite guère d'action. Or la V<sup>e</sup> République semble y être quelque peu parvenue non sans excès il est vrai au profit de l'indépendance présidentielle en matière internationale, excès même souvent inquiétants faute de contrôles et de limites efficaces. La RP elle-même ne semble pas devoir modifier ce phénomène de manière importante même dans les hypothèses les moins favorables au Président. Il serait prudent de limiter quelque peu cette indépendance présidentielle par quelque révision constitutionnelle.

De plus, la RP n'empêcherait pas le Président de jouer un rôle important, voire excessif, en cas de crise grave intérieure ou extérieure, en raison de l'absence de toute limite jusqu'à maintenant des pouvoirs de crise dont il dispose en vertu de l'article 16. Il semble donc plus urgent encore de réformer cet article pour limiter la portée et la durée des pouvoirs de crise et organiser un contrôle parlementaire qui existe certainement dans le silence des textes mais qu'il serait prudent d'inscrire dans ceux-ci.

Hors ces deux points la RP quelque peu paralysante ne serait pas très dommageable pour un pays adulte qui vit très facilement sans gouvernants, sans gouvernements actifs, sans parlements laborieux, comme le montrent si bien les très longues crises ministérielles néerlandaises ou les Etats-Unis pendant leurs campagnes électorales très fréquentes et si longues ou durant les mandats des Présidents faibles. Il faut évidemment que cette paralysie des gouvernants laisse au pays, à l'économique et au social, une autonomie quasi complète, peu acceptable aujourd'hui encore mais peut-être pas demain, pour des majorités très orientées à gauche. La poursuite de réformes

incessantes prônées par les réformateurs de droite et de gauche en France et parfois ailleurs, est une déformation voire une manie du changement qui paralyse souvent plus qu'elle ne transforme. L'essentiel de la vie d'un peuple est ailleurs qu'au sein des pouvoirs publics et de leur action. Elle se trouve dans sa liberté et son action indépendante et ferme hors du pouvoir. Seule la liberté est finalement essentielle et la libre critique, le libre contrôle des gouvernants.

La liberté semble pouvoir être sauvegardée dans le cadre de la RP dont les effets ne paraissent pas critiquables de ce point de vue. Les majorités faibles ou inexistantes ne sont pas dangereuses en elles-mêmes. Toutefois, la RP semble dangereuse à d'autres titres car l'élection n'est presque plus réelle dans son cadre. L'électeur ne vote guère que pour des partis et très peu pour des hommes. Avec la RP le corps électoral risquerait de nouveau comme avant 1958 de se croire non représenté de ce fait et autant parce qu'il ne déciderait presque jamais des majorités au pouvoir ou de leurs programmes, ce rôle étant délégué par un suffrage en fait extrêmement indirect, à des états-majors de partis. Seule la RP sans listes de l'Irlande, le vote unique transférable, permettrait d'échapper assez largement à ces très graves inconvénients.

C'est pourquoi le scrutin majoritaire semble presque toujours préférable à la RP dans une démocratie moderne. Seule la Suisse échappe sérieusement à cette affirmation mais non complètement, puisque l'une des deux assemblées fédérales, le Conseil des Etats, égale de l'autre, est élue au scrutin majoritaire. Il faut seulement s'efforcer de rendre le scrutin majoritaire aussi libre que possible en lui conservant l'inestimable valeur démocratique des deux tours que tous les partis cherchent à réduire à leur profit, et en protégeant au maximum la liberté de choix des électeurs et la liberté de candidature (notamment en abolissant le seuil français des 12,5 % des inscrits au premier tour exigé d'un candidat au second tour). C'est précisément cette liberté que la RP de listes supprime complètement partout et toujours en pratique, et cela suffit pour lui préférer le scrutin majoritaire qui d'autre part possède seul ou presque l'immense avantage de permettre au peuple de choisir lui-même la majorité parlementaire et gouvernementale.

La RP transférerait ces pouvoirs du peuple à d'autres et tout particulièrement au Président de la République. Il n'est pas raisonnable d'ajouter encore ce pouvoir à l'énorme puissance du Président de la République française. Il n'est pas désirable, grâce à la RP, d'accentuer encore les déséquilibres du régime politique de la V<sup>e</sup> République.

Jacques CADART. — **The republican parliamentary and proportional system.**

The introduction in France, of a real proportional system for the election of Parliament would increase the parties and the members of Parliament. Coalition majorities, precarious majorities or any majority would considerably and excessively reinforce the President's powers.

RÉSUMÉ. — *L'introduction en France d'une véritable représentation proportionnelle pour l'élection du Parlement multiplierait les partis et les groupes parlementaires. Majorités de coalition, majorités précaires ou absence de toute majorité renforcerait considérablement et excessivement les pouvoirs du Président.*

FRÉDÉRIC BON

## *Rétro-simulations proportionnalistes\**

Calculer, à partir des résultats électoraux obtenus dans le cadre d'un mode de scrutin, les effets d'un autre mode de scrutin : l'exercice est aussi ancien que le débat sur les procédures électives. Des calculateurs patients et obstinés, souvent soutenus par la conviction que la méthode qu'ils préconisaient possédait toutes les vertus, se sont, depuis la fin du XIX<sup>e</sup>, souvent livrés à cette activité.

Je ne partage pas leur enthousiasme. Ces computations ont intellectuellement une portée limitée. Toute modification de la règle électorale entraîne des ajustements stratégiques de la part de tous les acteurs de la scène électorale. Les candidatures ne sont plus de même nature, la stratégie des hommes et des partis se modifient ; à terme, le système des forces politiques peut se trouver remodelé. Les électeurs adaptent leurs comportements aux nouvelles règles qui peuvent rendre efficace un choix antérieurement voué à l'impuissance ou, au contraire, disqualifier une stratégie gagnante. De même, la modification de l'offre électorale peut redistribuer les électorats.

Personne ne peut dire, autrement qu'en termes de conjecture, ce qu'aurait « donné » un scrutin proportionnel lors des législatives de 1978 ou 1981. Cependant les « rétro-simulations » permettent de tester, à partir de distributions réelles, les propriétés des modes de scrutin. Limitée à ce modeste objectif, l'entreprise ne manque pas d'intérêt chaque fois que la loi électorale est mise en débat.

\* Le texte a pour origine un rapport présenté au « Colloque du 25<sup>e</sup> anniversaire : la constitution de la V<sup>e</sup> République » organisé par l'Association française de Science politique, les 8 et 9 mars 1984 à Paris.

\* \* \*

Dans leurs principes, les procédures électorales sont en nombre limité. Mais, dès que l'on entreprend d'en fixer les modalités, elles deviennent innombrables. Si l'on s'en tient à la proportionnelle classique, en écartant les méthodes de type plus fort reste, une série de choix sont nécessaires pour définir un mode de scrutin :

- choix du seuil minimum de voix à partir duquel une liste entre dans le calcul de la distribution des sièges ;
- choix de la méthode de distribution des sièges entre les partis. Deux solutions (Sainte-Lagüe et d'Hondt ou plus forte moyenne) sont possibles dans le cas général. Trois autres méthodes sont utilisables lorsque le seuil est supérieur au quotient électoral ;
- choix du cadre territorial dans lequel s'effectue l'élection ;
- choix de la méthode d'allocation des sièges aux unités territoriales : cinq méthodes peuvent être utilisées.

La combinatoire entre les options croît très rapidement. Même si l'on se limite à trois cadres territoriaux (national, régional, départemental) et à trois seuils (0 %, 5 % et 10 % des suffrages exprimés), le nombre des modes de scrutins possibles est de 72.

Il reste tous les régimes électoraux qui s'efforcent de mêler une part de scrutin uninominal majoritaire à une dose de répartition proportionnelle. Le système utilisé aujourd'hui en Allemagne appartient à cette catégorie, comme la méthode Weill-Raynal proposée par le Parti socialiste dans ses textes officiels.

Cette procédure électorale a été conçue par le socialiste autrichien Adler, soutenue en France par le socialiste Bracke et déposée sous la forme d'une proposition de loi par Léon Blum en 1926. Le principe de base divise les sièges en deux catégories. Une première série est pourvue au scrutin majoritaire. Les sièges de la seconde série sont utilisés pour compenser dans un sens proportionnaliste les résultats issus de la procédure majoritaire.

Dans l'exemple que développe Etienne Weill-Reynal, le territoire est découpé en 332 circonscriptions, pour une chambre de 544 députés. Restent donc 212 sièges nationaux. Chaque candidat déclare une appartenance partisane. Les 332 sièges « primaires » sont attribués au scrutin majoritaire à un tour. Une fois cette première élection réalisée, les sièges complémentaires, prélevés sur le contingent des 212 sièges nationaux, sont attribués de telle sorte que le nombre total de députés de chaque parti soit rigoureusement proportionnel au nombre de voix obtenues par ses candidats.

Par exemple, un parti a droit en fonction de son influence nationale à 120 députés. 70 de ses candidats ont été élus au scrutin majoritaire. Il obtiendra alors 50 sièges complémentaires. Ces sièges seront attribués parmi les 262 candidats battus à ceux qui auront obtenu les meilleurs pourcentages en suffrages exprimés. En quelque sorte, le système Weill-Raynal organise une première élection au scrutin majoritaire puis un « repêchage » des meilleurs candidats malheureux à la proportionnelle. Ainsi une même circonscription peut avoir plusieurs députés. Une disposition additionnelle destinée à éviter la fragmentation des partis, exclut de la répartition proportionnelle les partis ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés.

La méthode Weill-Raynal est susceptible de donner naissance à un grand nombre de variétés. Les sièges que la méthode prévoit d'attribuer au scrutin majoritaire peuvent être pourvus par un scrutin à un ou deux tours. Les sièges répartis à la proportionnelle peuvent être attribués sur la base des résultats du premier tour, du tour décisif ou d'un second vote partisan. La distribution des sièges répartis à la proportionnelle est susceptible des mêmes options que la proportionnelle classique. Au total, 360 variantes de la méthode Weill-Raynal sont concevables.

Il est enfin possible, mais l'on sort ici de la logique de la méthode, d'effectuer l'attribution proportionnelle sans prendre en compte les résultats obtenus au scrutin majoritaire. Un tel mode de scrutin se rapprocherait du mode d'élection municipal utilisé en 1983. Il ne pourrait être appelé proportionnel que par anthiphrase. Il s'agit en fait d'un scrutin majoritaire relevé d'un soupçon de proportionnelle.

\* \* \*

Les simulations dont les résultats sont présentés dans les tableaux I à VI ont été effectuées à partir de 12 méthodes pour une chambre de 600 sièges :

- A1 Proportionnelle nationale. Allocation des sièges aux partis selon la méthode d'Hondt. Pas de seuil.
- A2 Même principe que A1. Seuil = 5 % des suffrages exprimés.
- B1 Proportionnelle dans le cadre des 22 régions programme. Allocation des sièges aux régions selon la méthode de Saint-Lagüe. Allocation des sièges aux partis selon la méthode d'Hondt. Pas de seuil.
- B2 Mêmes principes que B1. Seuil = 5 % des suffrages exprimés.

- C1 Proportionnelle départementale. Allocation des sièges aux départements selon la méthode de Sainte-Laguë. Allocation des sièges aux partis selon la méthode d'Hondt. Pas de seuil.
- C2 Mêmes principes que C1. Seuil = 5 % des suffrages exprimés.
- D1 Méthode Weill-Raynal dans le cadre national. 300 sièges attribués au scrutin majoritaire, 300 sièges à la proportionnelle. Scrutin à 2 tours. Allocation des sièges aux départements selon la méthode de Sainte-Laguë. Allocation des sièges aux partis selon la méthode d'Hondt. Pas de seuil.
- D2 Même principe que D1. Seuil = 5 % des suffrages exprimés.
- E1 Méthode Weill-Raynal dans le cadre départemental. 300 sièges attribués au scrutin majoritaire, 300 sièges à la proportionnelle. Allocation des sièges aux départements selon la méthode de Sainte-Laguë. Allocation des sièges aux partis selon la méthode d'Hondt. Pas de seuil.
- E2 Mêmes principes que F1. Seuil = 5 % des suffrages exprimés.

La méthode Weill-Raynal est délicate à simuler dans la mesure où elle suppose un nouveau découpage en circonscriptions. Pour cet exercice d'école, il m'a semblé suffisant de regrouper entre elles certaines des circonscriptions existantes afin de réduire leur nombre à 300. Ce regroupement a été fait, sans tenir compte de la contiguïté géographique, en essayant d'établir, autant que faire se peut, un minimum d'égalité démographique entre les circonscriptions obtenues.

Ces douze méthodes ont été appliquées aux résultats des élections présidentielles de 1974 et 1981 et des élections législatives de 1973, 1978 et 1981.

Le tableau VII présente les résultats de systèmes mixtes ajoutant des sièges attribués au scrutin proportionnel à ceux pourvus au scrutin majoritaire. Ces simulations ont été effectuées à partir des résultats des élections législatives de 1962, 1967 et 1978. La première colonne rappelle les résultats obtenus au scrutin majoritaire en France métropolitaine. Les trois suivantes donnent les résultats obtenus en ajoutant 100, 150 puis 200 sièges pourvus à la proportionnelle dans le cadre national (méthode d'Hondt, seuil 5 % des suffrages exprimés) ; les trois dernières correspondent aux mêmes procédures de calcul appliquées dans le cadre régional.

\*  
\* \*

La méthode Weill-Raynal est en apparence une solution élégante aux problèmes posés par le scrutin proportionnel. Mais les simulations montrent que son application est délicate. En premier lieu, elle ne

saurait garantir une représentation proportionnelle stricte. Même si l'on prévoit un contingent important de sièges complémentaires (égal au nombre de sièges primaires comme dans les simulations présentées ici), ce mode de scrutin ne garantit pas une représentation proportionnelle stricte. En effet, le nombre des sièges acquis au scrutin majoritaire peut dépasser le quota proportionnel. Etienne Weill-Raynal pensait que ce phénomène se produirait rarement et qu'il suffirait alors de rajouter quelques sièges. En fait, les simulations montrent qu'il s'agit d'un cas fréquent et que les sièges ajoutés devraient être fort nombreux. Pour s'aligner sur la distribution proportionnelle nationale il aurait fallu une assemblée de 663 sièges en 1979 (méthode D1) et de 766 sièges à l'élection présidentielle de 1981.

En second lieu, la technique qui consiste à proclamer élus au scrutin proportionnel les meilleurs des candidats battus d'un parti est intéressante dans son principe. Elle enlève aux partis politiques le soin d'ordonner la liste des candidats et donne ce pouvoir à l'électeur. L'un des effets pervers de la proportionnelle, la toute-puissance des appareils politiques, se trouve ainsi éliminé. Mais cette procédure se heurte d'abord à un obstacle logique. Il est possible qu'un parti ait droit à plus de sièges qu'il n'a de candidats battus. Même, si l'hypothèse est improbable, il serait nécessaire de l'envisager.

Surtout, les effets induits sont redoutables. Chaque circonscription a au moins un député ; mais elles peuvent aisément en avoir plusieurs. En 1981 (l'élection présidentielle, méthode A1) 70 circonscriptions auraient eu un député, 169 deux, 52 trois et 9 quatre. Comme les distributions des suffrages ont une certaine cohérence géographique, les circonscriptions en déficit ou en excédent ont tendance à se regrouper. Ainsi en 1974, le département de la Seine Saint-Denis accuse un déficit de 7 sièges (6 pour une allocation normale de 13) ; les départements voisins du Val-de-Marne (9 pour 12) et de l'Essonne (7 pour 9) sont à peine mieux lotis : au total 22 sièges au lieu de 34.

Ces distributions fluctuent en fonction de la conjoncture politique. Le nombre des députés des trois départements augmente aux législatives de 1978 (29 pour 35) et s'établit à un niveau normal (34 pour 35) aux législatives de 1981. Cette propriété, qui transforme au gré de la conjoncture la géographie de la représentation parlementaire, oblige de choisir une solution où les élus à la proportionnelle sont proclamés à partir de listes partisans.

En résumé, la méthode Weill-Raynal n'est pas applicable dans

la version conçue par son promoteur. Si l'on retient une solution de ce type, il vaudrait mieux adopter une variante du système allemand.



Les modalités d'application de la proportionnelle ont des conséquences très sensibles. Pour les proportionnelles classiques (méthodes A1 à C2), les résultats varient sur certains courants de 30 à 40 sièges : de 222 à 256 pour la majorité en 1973, 261 à 307 pour les listes « Mitterrand » en 1974, 155 à 176 pour la gauche non communiste en 1978, 165 à 199 pour l'UDF en 1979, 168 à 210 pour les listes Giscard en 1981, 231 à 265 pour la Gauche non communiste en 1981.

Ces variations sont principalement liées au cadre territorial au sein duquel est organisé le scrutin. La réduction de la taille des unités géographiques a d'abord un effet de seuil. Un parti qui a un nombre de suffrages sensiblement inférieur au quotient électoral est presque toujours éliminé de l'allocation des sièges par la méthode d'Hondt. Ainsi (tableau II) les listes « Dumont » en 1974 qui obtiennent 8 sièges à la proportionnelle nationale, sont déjà diminuées dans le cadre régional (2 sièges) et disparaissent totalement au niveau départemental. Les listes « Royer », qui conservent la moitié de leurs sièges à la proportionnelle régionale, ne doivent leur présence départementale qu'à une forte implantation du maire de Tours en Indre-et-Loire.

Le seuil induit par le cadre régional ou départemental varie en fonction du nombre de sièges à pourvoir dans chaque unité territoriale. Il en résulte un effet curieux en 1981 (tableau V). Les listes « Lalonde » se trouvent éliminées par le seuil de 5 % au niveau national comme au niveau régional (méthodes A2 et B2). En revanche, elles réussissent, compte tenu de leur implantation très étalée sur l'ensemble du territoire, à obtenir un siège dans les deux départements qui élisent plus de 20 députés. Inversement, les listes « Crépeau » passent le seuil de 5 % dans la région Poitou-Charente (méthode B2) et conservent un siège, mais restent en dessous du seuil induit par la proportionnelle (méthode C1) même en Charente-Maritime.

L'organisation du scrutin dans de petites unités introduit aussi une logique majoritaire. Celle-ci apparaît clairement lorsque l'on compare dans chaque tableau la colonne A2 (proportionnelle nationale avec un seuil de 5 %) qui neutralise l'effet de seuil, avec la colonne C1 (proportionnelle départementale). On voit que cette « dynamique majoritaire » atténuée n'est pas négligeable : par exemple, la majorité en 1973 passe de 231 à 257 sièges, la Gauche non communiste en 1981 de 236 à 265.

Le mécanisme qui conduit à ce résultat est aisément compréhensible. La distorsion entre la distribution des sièges et la distribution des voix est d'autant plus forte que le nombre de sièges à distribuer est plus limité. La méthode d'Hondt utilisée dans ces simulations a tendance à favoriser les partis qui ont le plus de suffrages. Dans ces conditions, l'écart inévitable au niveau de chaque département s'effectue selon une direction dominante. Le cumul de ces distorsions aboutit à déplacer un nombre important de sièges. Ces effets sont atténués lorsque les rapports de force entre les différents partis sont relativement équilibrés (législatives de 1978, européenne de 1979, présidentielle de 1981) (cf. tableaux III, IV et V). En dernière analyse la parenté entre scrutin proportionnel et scrutin majoritaire peut être exposé en termes logiques : le scrutin majoritaire à un tour est un scrutin proportionnel qui se déroule dans des unités territoriales qui n'élisent qu'un député. Plus on se rapproche de cette situation, plus l'effet majoritaire sera important.

\* \* \*

Les simulations soulignent enfin que la logique du scrutin majoritaire à deux tours est fondamentalement différente de celle du scrutin proportionnel. Ce truisme mérite d'être rappelé car il est souvent oublié dans le débat politique. Les électeurs des petites formations, éliminés du choix électoral par le scrutin majoritaire à un tour, mais aussi par le jeu de la proportionnelle quand les circonscriptions électorales sont réduites, récupèrent une capacité d'action dans les élections à deux tours. Il en résulte des propriétés particulières qui transforment l'issue politique du scrutin.

Ainsi, les élections législatives de 1978, perdues nettement par la gauche, auraient pu être gagnées à la proportionnelle. Dans les différentes méthodes simulées, la gauche aurait recueilli entre 298 et 302 sièges pour une majorité située à 300 députés. Avec l'appoint des écologistes le score aurait été entre 299 et 310.

Inversement, l'élection présidentielle de 1981, gagnée par la gauche au scrutin majoritaire, aurait été perdue au scrutin proportionnel. En appliquant les proportionnelles classiques (méthodes A1 et C2) la gauche évolue entre 280 et 285 sièges. Même avec le concours des écologistes elle n'aurait passé le seuil de 300 députés que dans le cas d'une proportionnelle nationale sans seuil (méthode A1).

La méthode Weill-Raynal appliquée dans le cadre national donne un résultat plus favorable. La gauche obtient 315 sièges lorsqu'il n'y a pas de seuil, 302 lorsque celui-ci est fixé à 5 %. Mais ce résultat

n'est obtenu qu'en raison de la performance des candidats « Mitterrand » dans la phase majoritaire du scrutin. Dans les 300 circonscriptions redécoupées pour les besoins de cette simulation, ils l'emportent dans 201. La proportion est la même que dans le découpage actuel (307, 167). Cette avance de 44 sièges sur l'attribution proportionnelle stricte permet à la gauche de détenir la majorité.

La démonstration réciproque est donnée par les systèmes mixtes introduisant une certaine dose de proportionnelle dans le régime majoritaire (tableau VII). Il est nécessaire que le nombre de sièges proportionnels soit relativement important pour changer l'issue du scrutin.

En 1962, le bloc majoritaire dépassait de 22 sièges la majorité absolue en France métropolitaine. Si l'on avait introduit 100 sièges proportionnels répartis nationalement cette avance serait tombée à 9, puis à 3 avec 150 sièges. Il aurait fallu que le nombre de sièges supplémentaires soit de 200 pour que le résultat du scrutin soit transformé. Avec une proportionnelle régionale, qui marginalement a un effet majoritaire, la Majorité gagne dans tous les cas : + 13 avec 100 sièges supplémentaires, + 9 avec 150 et + 2 avec 200. En 1973, les résultats sont de même nature et les chiffres très voisins.

En 1978, au contraire, l'introduction de sièges proportionnels n'a pas d'influence sur l'avance de la coalition victorieuse : + 38 au scrutin majoritaire, + 38 avec 100 sièges proportionnels, + 39 avec 150, puis 200 sièges supplémentaires. Par un phénomène curieux, lié aux propriétés cycliques de la proportionnelle régionale, l'écart se creuse (+ 44) lorsque 200 sièges supplémentaires sont attribués selon cette méthode. Certes, l'avance relative de la coalition victorieuse diminue. Mais en termes politiques, une majorité se mesure plutôt en valeur absolue.

Le phénomène de 1978 s'explique aisément. Les deux coalitions sont, au premier tour, de taille sensiblement égale. Toute attribution de sièges à la proportionnelle augmente de façon sensiblement égale la majorité et l'opposition.

La comparaison entre les effets des systèmes mixtes en 1962 et 1973 d'une part, en 1978 d'autre part montre que les résultats varient fortement en fonction de la situation électorale. Le scrutin à deux tours fait jouer deux mécanismes de prime majoritaire : le premier avantage la coalition victorieuse par rapport à la coalition défaite ; le second renforce le parti le plus puissant de la majorité. Les systèmes mixtes compensent de façon limitée les effets du second mécanisme ; ils sont en revanche sans prise sur le premier. En 1962 et 1973 les deux mécanismes jouent : le système mixte tend à nuancer

la victoire de la formation majoritaire. En 1978, l'équilibre des forces entre l'UDF et le RPR annule l'impact du second mécanisme : dans ce cas de figure, les sièges attribués à la proportionnelle ne transforment pas le rapport de force parlementaire.

En d'autres termes, l'introduction d'un tel système à l'occasion des élections législatives de 1986 ne devrait pas modifier la logique du scrutin majoritaire ; à condition que le nombre des sièges supplémentaires soit raisonnable (entre 100 et 120) et que leur attribution soit faite selon la méthode d'Hondt, dans le cadre régional avec un seuil égal ou supérieur à 5 % des suffrages exprimés.

**Frédéric BON. — Proportionalist retrosimulations.**

From the results of the elections from 1962 to 1981, the simulation of various methods of the proportional vote, allows to test the properties of these electoral processes. The results underline the difficulties of applying the Weill-Raynal method the importance of the size of the territory in which the seats are granted and at last the deep contradiction between majority logic and proportionalist logic.

**RÉSUMÉ.** — *La simulation à partir des résultats des élections de 1962 à 1981 de diverses modalités du scrutin proportionnel permet de tester les propriétés de ces procédures électorales. Les résultats soulignent les difficultés d'application de la méthode Weill-Raynal, l'importance du cadre territorial au sein duquel sont attribués les sièges, enfin la profonde contradiction entre la logique majoritaire et la logique proportionnaliste.*

TABLEAU I. — *Simulation à partir des résultats des élections*

Tendance	Voix	A1	A2	B1	B2	C1
Parti communiste	21,41	129	133	129	130	129
Extrême-gauche	3,19	19	0	9	6	4
Gauche non communiste	21,24	127	132	130	130	128
Droite d'opposition	16,67	100	104	98	98	83
Majorité	36,98	222	231	233	236	256
Extrême-droite	0,52	3	0	1	0	0

TABLEAU II. — *Simulation à partir de l'élection présidentielle*

Tendance	Voix	A1	A2	B1	B2	C1
Extrême-gauche	2,73	16	0	5	0	0
Mitterrand	43,36	261	286	280	285	307
Dumont	1,34	8	0	2	0	0
Giscard	32,94	199	218	214	220	223
Chaban	14,55	87	96	87	88	68
Royer	3,23	19	0	10	6	2
Le Pen	0,76	4	0	0	0	0
Divers	1,10	6	0	2	1	0

TABLEAU III. — *Simulation à partir des résultats des élections*

Tendance	Voix	A1	A2	B1	B2	C1	C2
Parti communiste	20,61	124	133	127	131	126	126
Extrême-gauche	3,27	19	0	9	0	0	0
Gauche non communiste	25,69	155	166	163	167	176	176
Ecologistes	2,04	12	0	7	1	1	1
UDF et divers droite	23,89	144	154	150	154	154	154
RPR et Gaullistes	22,84	137	147	142	147	143	143
Divers	1,21	7	0	1	0	0	0
Extrême-droite	0,46	2	0	1	0	0	0

TABLEAU IV. — *Simulation à partir des résultats des élections*

Tendance	Voix	A1	A2	B1	B2	C1	C2
Parti communiste	20,58	124	141	132	138	130	130
Trotskyistes	3,13	18	0	11	0	1	1
Parti socialiste et MRC	23,73	143	162	154	161	162	162
Ecologistes	4,46	26	0	18	9	7	7
Liste J.-J. S.-S.	1,87	11	0	3	0	0	0
UDF	27,42	165	187	178	188	199	199
RPR	16,09	97	110	102	104	101	101
Liste Malaud	1,39	8	0	1	0	0	0
Extrême-droite	1,33	3	0	1	0	0	0

\* Méthode Weill-Raynal à un tour.

TABLEAU V. — *Simulation à partir de l'élection présidentielle*

Tendance	Voix	A1	A2	B1	B2	C1
Laguiller	2,32	14	0	4	0	0
Garaud	1,34	8	0	1	0	0
Crépeau	2,24	13	0	5	1	0
Bouchardeau	1,12	6	0	1	0	0
Lalonde	3,92	23	0	16	0	2
Mitterrand	26,09	157	179	173	183	184
Giscard	27,82	168	191	184	194	210
Marchais	15,48	93	106	97	100	89
Debré	1,64	9	0	2	0	0
Chirac	18,03	109	124	117	122	115

TABLEAU VI. — *Simulation à partir des résultats des élections*

Tendance	Voix	A1	A2	B1	B2	C1
Parti communiste	16,13	97	99	95	96	79
Extrême-gauche	1,23	7	0	2	0	0
Gauche non communiste	38,38	231	237	239	241	265
Ecologistes	1,07	6	0	2	0	0
UDF et divers droite	21,66	130	133	133	133	131
RPR et Gaullistes	21,24	128	131	129	130	125
Divers	0,01	0	0	0	0	0
Extrême-droite	0,29	1	0	0	0	0

TABLEAU VII. — *Simulation des systèmes mixtes  
à partir des élections législatives de 1962, 1973 et 1978*

	Résultats scrutin majori- taire	Nombre de sièges supplémentaires pourvus à la proportionnelle nationale			Nombre de sièges supplémentaires pourvus à la proportionnelle régionale		
		100	150	200	100	150	200
1962 :							
Parti communiste	41	63	74	86	62	73	83
Gauche non communiste	91	109	118	127	106	113	124
Total gauche	132	172	192	213	168	186	207
Droite d'opposition	78	101	112	123	101	112	123
Majorité	255	292	311	329	296	317	335
<i>Majorité absolue</i>	233	283	308	333	283	308	333
1973 :							
Parti communiste	73	95	106	117	94	104	115
Gauche non communiste	104*	126	137	148	125*	136*	149**
Total gauche	177	221	243	265	219	240	264
Droite d'opposition	37	54	63	72	53	58	67
Majorité	259	298	317	336	301	325	342
<i>Majorité absolue</i>	237	287	312	337	285	312	337
1978 :							
Parti communiste	86	108	119	130	106	119	127
Gauche non communiste	112	140	153	167	141	154	165
Total gauche	198	248	272	297	247	273	292
UDF et divers droite	134	160	173	186	160	171	188
RPR	142	166	179	191	167	180	194
Total droite	276	326	352	377	327	351	382
<i>Majorité absolue</i>	238	288	313	338	288	313	338

\* Comprenant un siège pour l'extrême-gauche.

\*\* Comprenant deux sièges pour l'extrême-gauche.



## « Fair Representation » La théorie des proportionnelles

FRÉDÉRIC BON

La présentation classique du problème de la proportionnelle consiste, en général, à expliquer qu'il existe deux méthodes principales, *le plus fort reste* et *la plus forte moyenne* ; à exposer les deux procédures de calcul ; à observer que la méthode au plus fort reste avantage les petits partis tandis que la plus forte moyenne favorise les grandes formations ; à remarquer enfin qu'il s'agit d'un produit spécifiquement européen. Fidèles au scrutin majoritaire, les démocraties anglaises et américaines ignorent ce raffinement de la technique électorale. L'ouvrage de Michel Balinski et H. Peyton Young, *Fair Representation* (1), a l'intérêt de démontrer que cette façon de voir les choses est à ce point approximative qu'elle en devient fausse.

La réflexion la plus ancienne et la plus riche concernant le problème de la distribution proportionnelle a eu lieu aux Etats-Unis. Dès la fondation de l'Union, les constituants doivent trouver une méthode non pour distribuer des sièges à des partis qui n'existent pas encore, mais pour fixer le nombre de représentants que chaque Etat devra envoyer au Congrès proportionnellement à sa population. L'enjeu est important : le nombre des grands électeurs présidentiels est égal au nombre de parlementaires de chaque Etat. Dans la discussion qui s'ouvre en 1791, Jefferson propose la plus forte moyenne, tandis que Hamilton formule les règles du plus fort reste. Depuis, le débat n'a jamais cessé aux Etats-Unis ; il est encore ouvert aujourd'hui. La plupart des solutions possibles ont été proposées ; certaines d'entre elles ont été effectivement utilisées.

Ainsi, l'histoire de la distribution des sièges à la Chambre de Représen-

(1) Michel L. Balinski et H. Peyton Young, *Fair Representation*, New Haven, London, Yale University Press, 1982, 191 p.

sentants entre les différents Etats de l'Union fournit une illustration exemplaire des problèmes de proportionnalité. Elle sert de trame à l'exposé de Balinski et Young. Ils montrent ainsi comment les différentes méthodes ont été inventées — ou réinventées — et quels en sont les mérites et les paradoxes. Ce procédé d'exposition, où les auteurs, mathématiciens de formation, font preuve d'un réel talent d'historiens, conduit à une présentation concrète et claire, directement accessible au public de formation littéraire.

Balinski et Young démontrent qu'il existe non pas deux méthodes de distribution proportionnelle, mais deux classes de méthodes qui ont des propriétés particulières. Les méthodes de type « plus fort reste » consistent à calculer pour chaque Etat (ou pour chaque parti) le nombre de sièges qu'il obtiendrait si l'on pouvait affecter des valeurs décimales. Chaque Etat reçoit d'abord la partie entière de ce nombre. Les Etats sont ensuite ordonnés en fonction d'un critère faisant intervenir la population et le nombre de sièges déjà obtenus. Les sièges restants sont attribués dans l'ordre de classement. Le critère le plus « naturel », qui s'appuie sur la notion d'arrondi, est fourni par le reste de la division. Mais il est possible d'en construire une infinité : par exemple, la population moyenne par siège déjà attribué. A chaque critère correspond une méthode de type « plus fort reste ».

L'histoire électorale américaine révèle que la méthode au plus fort reste est vulnérable à une série de paradoxes dont le plus connu est celui de l'Etat d'Alabama. Sur la base des résultats du recensement de 1880, l'Etat d'Alabama, crédité par la méthode d'Hamilton (plus fort reste) de 8 sièges dans une chambre de 299 représentants, n'en obtenait plus que 7 lorsque l'on passait à 300. Ce phénomène avait déjà été observé en 1870 à propos du Rhode Island, et frappera en 1900 l'Etat du Maine. L'expérience et les calculs de simulations soulignent que la fréquence d'apparition du paradoxe est élevée.

Balinski et Young montrent que la méthode de Hamilton est exposée à deux autres paradoxes de même nature. Le paradoxe de population : un Etat dont la population s'est accrue entre deux recensements peut être privé d'un siège au profit d'un Etat dont la population s'est développée moins rapidement. *Le paradoxe de l'Etat nouveau* : l'introduction d'un Etat nouveau, même si l'on augmente la taille de la chambre du nombre de sièges attribués à cet Etat, peut déplacer la répartition des sièges entre deux autres Etats. Ces propriétés, mal connues en France, devraient conduire à écarter la méthode au plus fort reste qui est encore utilisée dans de nombreux scrutins.

Les méthodes de type « plus forte moyenne » sont appelées par Balinski et Young « méthodes du diviseur ». Le terme est heureusement choisi dans la mesure où il rend compte de façon précise de leur caractère commun.

Toutes les méthodes du diviseur peuvent être ramenées à une itération. Les sièges sont attribués un à un en divisant la population de l'Etat par une quantité dépendant du nombre de sièges obtenus à l'étape antérieure :

On peut retenir comme diviseur le nombre de sièges déjà obtenus plus un. La logique de la démarche est alors la suivante : quel serait l'Etat qui, s'il obtenait un siège supplémentaire, aurait la population maximum ? C'est la solution retenue par la méthode de Jefferson, réinventée par le mathématicien belge d'Hondt et connue en France sous le nom de « plus forte moyenne ». Cette méthode conduit, on le sait, à favoriser les grands Etats.

On peut aussi choisir le nombre de sièges obtenus à l'étape antérieure : quel est l'Etat qui présente la population maximale par siège ? Telle est la méthode proposée aux Etats-Unis par Adams. Cette méthode, qui appartient à la classe des plus fortes moyennes, favorise les petits Etats.

Entre ces deux extrêmes ( $a$  nombre de sièges obtenus à l'étape antérieure et  $a + 1$ ) il est possible de prendre une valeur moyenne. *Moyenne arithmétique*, c'est la méthode proposée aux Etats-Unis par Webster et connue en Europe sous le nom de méthode de Sainte-Lagüe ; *moyenne géométrique*, qui donne la méthode de Hill ; *moyenne harmonique*, qui aboutit à la méthode de Dean. Il existe donc cinq méthodes du type « plus forte moyenne » qui ont été inventées et réinventées à plusieurs reprises au cours de l'histoire électorale.

Sur ces cinq méthodes, trois supposent que l'on ait au départ attribué au moins un siège à chaque Etat ou à chaque parti : les méthodes d'Adams, de Dean et de Hill. En effet, le diviseur utilisé par ces méthodes s'annule lorsque le nombre des sièges attribué à l'étape antérieure vaut 0. Cette propriété, qui n'est pas choquante lorsque la distribution des sièges s'effectue entre des Etats a des effets pervers évidents dans le cas d'une proportionnelle partisane : chaque liste présentée aurait l'assurance de recevoir au moins un siège. Toutefois, il suffit d'introduire un seuil minimal de voix supérieur au quotient électoral pour que ces méthodes redeviennent opérationnelles.

Les auteurs recommandent l'utilisation de la méthode de Webster (ou de Sainte-Lagüe) pour allouer les sièges entre des unités territoriales. Il s'agit en effet d'une procédure qui ne favorise systématiquement ni les grandes, ni les petites unités. En revanche, ils proposent la méthode de Jefferson (plus forte moyenne) pour les répartitions partisans. Cette méthode possède une propriété importante : deux partis qui réunissent leurs électors sont assurés d'obtenir au moins autant de sièges qu'ils en auraient eu séparément. En d'autres termes, la plus forte moyenne n'offre pas de prime à la division. Relativement aux autres techniques proportionnelles, elle encourage les coalitions.

Dans une annexe d'une cinquantaine de pages, Balinski et Young construisent la théorie mathématique des proportionnelles. Cette partie ne se prête guère à la lecture pour le politiste, mais elle fonde de façon rigoureuse les thèses défendues et les propriétés énoncées précédemment dans la langue commune.

*Fair Representation* n'épuise pas le problème des scrutins proportionnels. Les modalités de mise en application de ces méthodes sont innombrables : existence de seuils pour bénéficier de l'allocation des sièges,

possibilités de panachage des listes, cadre territorial dans lequel s'effectue la répartition proportionnelle, etc.

Elles peuvent avoir des effets pratiques très importants. L'ouvrage ne les étudie pas directement. En revanche, il fournit une description exhaustive, rigoureuse et détaillée des mécanismes fondamentaux mis en œuvre par la distribution proportionnelle. Il ne semble pas possible aujourd'hui d'écrire sur ce sujet en ignorant les travaux de Balinski et Young.

## JOURNAL

### *Le PC à l'épreuve de l'exercice du pouvoir*

OLIVIER DUHAMEL et JEAN-LUC PARODI

C'est un Parti communiste victorieux, mais affaibli et dominé qui arrive au pouvoir en juin 1981. Quand il le quitte trois ans plus tard, à la suite d'une nouvelle défaite électorale, c'est la crise et la division qui le caractérisent. Sur ces trois années sans précédent, où le Parti communiste dans le cadre de l'Union de la Gauche a connu les responsabilités gouvernementales et exercé le pouvoir, on peut résumer l'apport des enquêtes d'opinion en dix principales conclusions (1).

*Une image encore dégradée.* — Son passage au pouvoir a en effet atteint le PC dans son image générale (2). Après les pointes exceptionnelles de l'immédiate après-alternance, la cote SOFRES du PC se stabilise tout au long de 1982 et au début de 1983 à un niveau légèrement supérieur à celui des années quatre-vingt (autour de 23 % de « bonne opinion ») avant de régresser à partir de l'automne 1983 : en décembre de cette année, puis en février 1984, elle atteint, avec 18 % seulement de bonne opinion, le record absolu de février 1980 (après le discours de Moscou de G. Marchais approuvant l'entrée des troupes soviétiques en Afghanistan). Elle descend

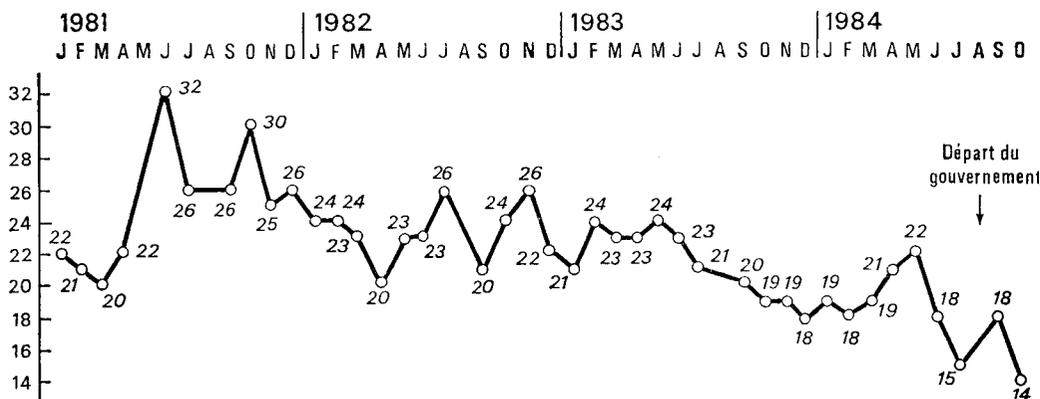
(1) Voir en particulier *Le PC jugé par les Français*, SOFRES, *Nouvel Observateur*, 23 janvier 1982 et *L'image du PC*, SOFRES, groupe de journaux de province, mai 1982.

(2) *Ibid.*

même à 15 % après la déroute électorale des élections européennes. La courbe de son leader présente les mêmes caractéristiques.

L'inflexion prise à partir de l'automne 1983 laisse à penser, sans que l'on dispose d'informations spécifiques à ce sujet, que les annulations en série d'élections municipales pour fraudes électorales ont dû toucher de plein fouet le mythe du « bon maire » qui constituait l'un des derniers points forts de l'image du PC et ajouter ainsi à la baisse globale de la gauche.

### Une dégradation accentuée



GRAPHIQUE 1. — La cote SOFRES du Parti communiste de 1981 à 1984 (% de « bonne opinion »)

*Une présence gouvernementale tolérée puis rejetée.* — L'appréciation de la présence communiste au gouvernement a suivi la même évolution, de l'acceptation majoritaire de la première année au refus dominant de la troisième.

Les sympathisants communistes demeurent d'un bout à l'autre de la période des « gouvernementalistes » convaincus : en mars 1984 encore, alors qu'il n'y a plus que 28 % de l'ensemble des personnes interrogées pour se déclarer satisfaits, 97 % des communistes sont dans ce cas.

Cette évolution marque-t-elle un rejet particulier du communisme gouvernemental ? Il est bien difficile de le dire. Comme souvent la formulation des questions posées traduit le sentiment dominant des milieux politiques : si l'on s'interroge sur la présence des ministres communistes, on ne pose pas la question de celle des socialistes, alors que seule une comparaison rigoureuse de ces deux questions permettrait de discriminer

	Satisfaits				Mécontents			
Juillet 1981 - BVA (1)	45				41			
Janvier 1982 - SOFRES (2)				40				35
Janvier 1982 - BVA (1)	42				44			
Mars 1982 - BVA (3)		48				41		
Mai 1982 - SOFRES (2)				42				34
Août 1982 - SOFRES (4)				56				32
Janvier 1983 - SOFRES (2)				36				40
Mars 1983 - BVA (6)		35				54		
Avril 1983 - BVA (1)	42				43			
Avril 1983 - SOFRES (4)				55				28
Septembre 1983 - L. Harris-France (6)			39				39	
Novembre 1983 - SOFRES (2)				28				45
Mars 1984 - SOFRES (2)				28				40

(1) « Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la présence de ministres communistes dans le gouvernement ? »

(2) « Etes-vous satisfait ou mécontent de la présence des quatre ministres communistes dans le Gouvernement de M. Mauroy ? »

(3) « Dans l'hypothèse d'un remaniement ministériel, pensez-vous que le Président de la République devrait conserver des ministres communistes ou qu'il devrait s'en séparer ? »

(4) « A propos des ministres communistes, quelle est parmi ses possibilités, celle qui a votre préférence : le nombre de ministres communistes augmente, les ministres communistes quittent le Gouvernement, les ministres communistes restent au Gouvernement sans augmentation ni changement. »

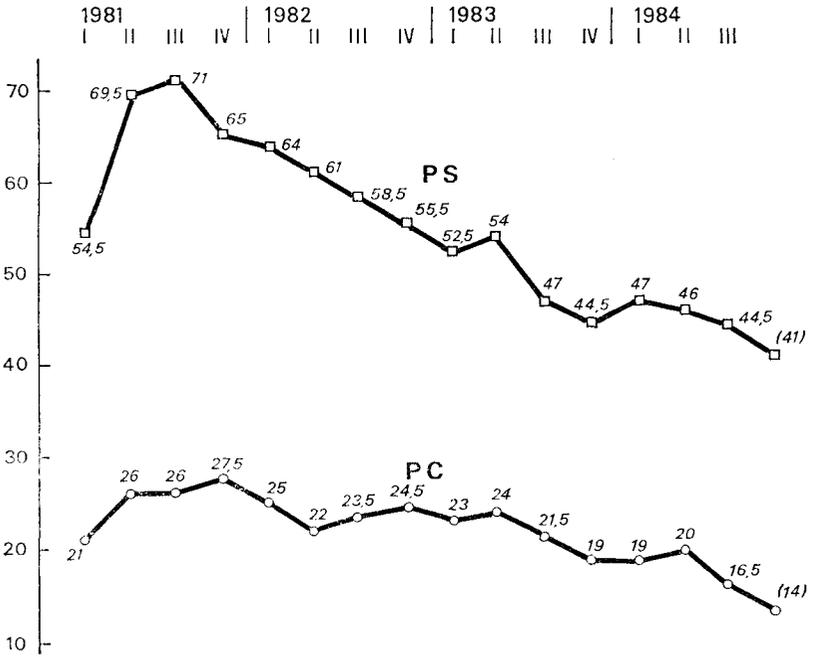
(5) « Souhaitez-vous le départ ou le maintien des ministres communistes ? »

(6) « Souhaitez-vous le maintien des ministres communistes dans le Gouvernement de M. Mauroy ou souhaitez-vous leur départ ? »

ce qui relève du rejet général de la gauche et ce qui touche à la spécificité communiste.

*Une baisse liée à la dévalorisation générale de la gauche.* — Les courbes du PC suivent le rythme général du septennat. La comparaison des évolutions respectives du Parti socialiste et du PC le montre clairement (graphique 2). C'est d'abord le jugement global à l'égard de la gauche au pouvoir et la désillusion grandissante qui structurent les perceptions des partis qui la constituent. Venu de plus haut, le PS régresse davantage : moins 27 points entre son meilleur trimestre de 1981 et son plus mauvais de 1984. Plus limité dans ses évolutions par l'étroitesse de ses soutiens potentiels, le PC recule moins : moins 11 points.

## Des évolutions analogues



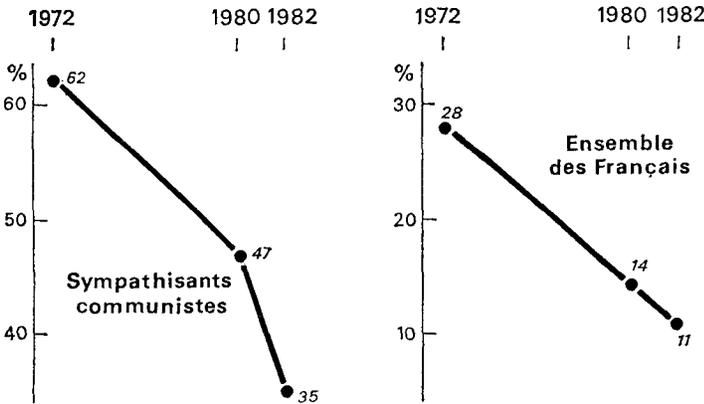
GRAPHIQUE 2. — Les cotes SOFRES du PS et du PC (moyennes trimestrielles ; % de « bonne opinion »)

*Le déclin communiste possède aussi sa spécificité.* — Il ne relève pas seulement de la disgrâce de la gauche au pouvoir. Nous avons pu établir dans une précédente chronique que dès janvier 1980 « l'effet Kaboul » produit une fracture annonciatrice de la chute électorale de mai-juin 1981 (3) en concluant que la « différence soviétique » constitue le point critique de l'image du PC ». La contradiction ne s'est pas atténuée entre une direction communiste qui persiste et signe dans l'évaluation globalement positive du bilan de l'Union soviétique et une opinion publique qui, d'année en année, estime un peu plus négatif ledit bilan. Dans la dernière période, la dégradation de l'image de l'Union soviétique est particulièrement marquée chez les sympathisants communistes (bilan positif — 12 points en deux ans, contre — 3 pour l'ensemble des Français). Plus grave encore

(3) Images du communisme, *Pouvoirs*, n° 21 et n° 22, 1982.

pour les soviétophiles, elle affecte désormais tous les domaines, y compris ceux naguère positifs aux yeux des communistes français comme le développement du niveau de vie ou la réduction des inégalités (4). Le système soviétique n'est plus, en aucun de ses aspects, un modèle. En ne le reconnaissant pas, la direction communiste contredit les sentiments non seulement des non-communistes d'aujourd'hui (ne les incitant pas à le devenir), mais aussi d'un nombre croissant de ses sympathisants (les incitant à cesser de l'être).

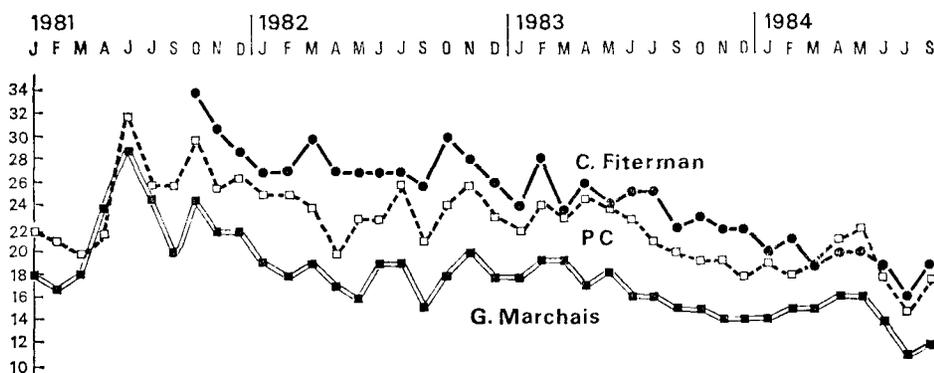
*Le système soviétique : un bilan de moins en moins positif*



GRAPHIQUE 3. — % jugeant « le bilan du système soviétique tel qu'il fonctionne en Union soviétique et dans les démocraties populaires... plutôt positif » (ORTF-SOFRES, septembre 1972; *Figaro*-SOFRES, novembre 1980; presse de province-SOFRES, décembre 1982).

*L'éphémère effet Fiterman.* — Telle est, en termes d'opinion publique, la principale originalité du passage du Parti communiste au Gouvernement. Auprès de l'ensemble des Français, la cote d'avenir (SOFRES) du ministre des transports a toujours supplanté celle du secrétaire général du parti. Elle dépasse également le pourcentage des « bonne opinion » à l'égard du PC, à la brève exception des moments électoraux (municipales de mars 1983, européennes de juin 1984). On aurait donc pu croire que le Gouvernement avait donné au Parti communiste un nouveau leader.

(4) V. SOFRES, *Opinion publique 1984*, Gallimard, 1984, p. 249.



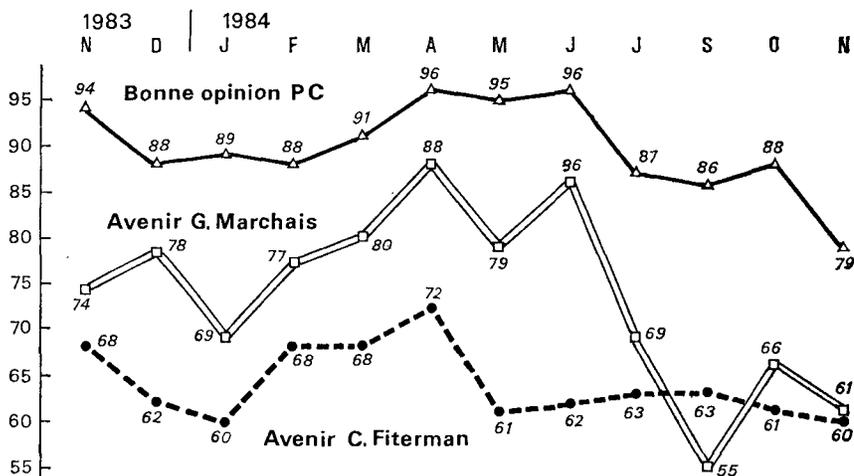
GRAPHIQUE 4. — Evolution des cotes d'avenir de Ch. Fiterman et G. Marchais et des « bonne opinion » à l'égard du Parti communiste (SOFRES).

La popularité de Charles Fiterman atteste cependant une double fragilité. Dans le temps, puisqu'elle ne paraît pas résister au départ du Gouvernement : Fiterman, Marchais et le PC se retrouvent dans l'impopularité record, autour de 15 % d'opinions favorables au baromètre d'octobre 1984 (5). Dans la structure, et ce depuis l'origine, puisque tout au long de la période gouvernementale, Marchais est plus populaire que Fiterman chez les sympathisants communistes. Il faut attendre la crise de l'été 1984 (11 % aux européennes du 17 juin ; départ du Gouvernement un mois après) pour que le secrétaire général soit déstabilisé jusque chez les siens. Entre fin mai et fin août, il perd 31 points chez les communistes, tandis que Charles Fiterman reste stable et, ainsi, le devance. Mais on sait qu'après un moment de flottement, la direction du PC fit savoir que la question de son leader ne saurait être posée. Le message paraît avoir été reçu, puisqu'au baromètre d'octobre Georges Marchais reprenait 11 points et la première place chez les sympathisants communistes.

La popularité du secrétaire général, on le voit sur ce dernier graphique, subit des fluctuations, extrêmement brutales. S'agissant d'une période très particulière, marquée à la fois par une campagne électorale et ce que d'aucuns ont baptisé la participation gouvernementale sans soutien, on peut avancer, pour l'année écoulée et dans les limites de cette conjoncture, une hypothèse. Les moments « critiques » seraient suivis

(5) L'effritement se résume ainsi : au dernier trimestre de 1981, la moyenne des écarts entre les cotes d'avenir de Ch. Fiterman et de Georges Marchais est de 8 points, en 1982 de 10 points, en 1983 de 8 points, et en 1984 (jusqu'à octobre) seulement de 5 points. En novembre 1984, G. Marchais rejoint son plancher (11 %).

L'opinion communiste sur le Parti et ses leaders  
Georges Marchais : un leadership en crise



GRAPHIQUE 5. — Les popularités de Ch. Fiterman, G. Marchais et du PC chez les sympathisants communistes au cours de l'année écoulée (cote d'avenir — « bonne opinion » pour le PC — SOFRES).

d'un gain de popularité, les moments « unitaires » d'une chute. Jusqu'au départ du Gouvernement, les principaux événements qui ponctuent le discours communiste semblent confirmer l'hypothèse : chez les sympathisants communistes, G. Marchais perd 9 points dans le baromètre qui suit la rencontre PC-PS de décembre 1983, 9 points également dans celui qui suit le vote de la confiance au gouvernement Mauroy en avril 84, 17 points après le discours unitaire de la fin de campagne européenne (même si, ici, la chute relève à l'évidence de l'échec électoral). En revanche, toutes les autres fluctuations — positives — suivent un moment de critique du pouvoir (6). Comme si en période d'avant-retrait du Gouvernement, les communistes les plus déçus étaient ceux qui faisaient varier la popularité de leur secrétaire général. Reste que si cette hypothèse était confirmée, elle ne vaudrait que pour la conjoncture très spécifique de la prérapture.

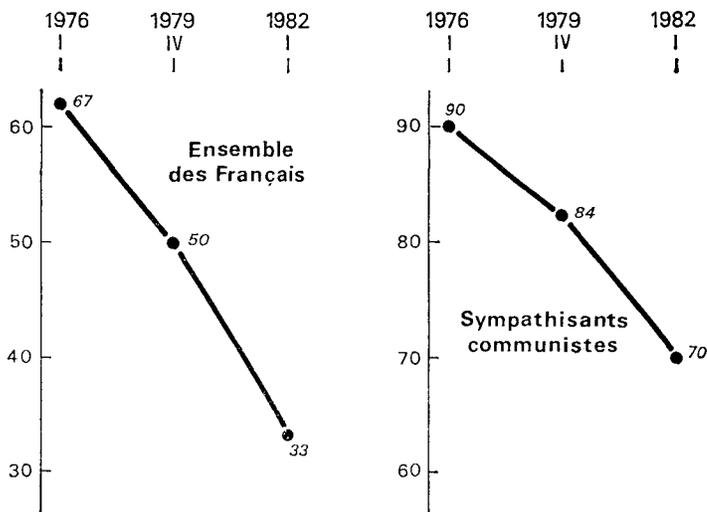
Mais quoi qu'il advienne de la déstabilisation de Georges Marchais

(6) Le 14 novembre 1983, la démission de G. Valbon des Charbonnages de France (décembre + 4). Le 17 janvier 1984, l'appel du Comité central « pas un licenciement, pas un chômeur de plus » (février + 8). Le 3 mars, la dénonciation par G. Marchais de la dégradation de la situation (avril + 8). Le 3 mai, l'expression de son désaccord avec la politique d'austérité (juin + 7).

dans l'opinion communiste au lendemain du cataclysme électoral de juin 1984, et même si Charles Fiterman ne parvenait pas à le concurrencer, une fois perdu le support gouvernemental de sa popularité, il reste indéniable que l'image de Georges Marchais s'est considérablement détériorée ces dernières années, particulièrement chez les siens. Dans l'attente d'une prochaine enquête qui permettrait de mesurer sa perception comme leader communiste de l'après-rupture, il faut rappeler que 4 % des communistes trouvaient que « pour le Parti communiste, Georges Marchais est plutôt un mauvais leader » en 1976, 9 % en 1979, 24 % en 1982. Quant aux réponses « plutôt un bon leader », elles chutent, chez les communistes, de 6 points entre 1976 et 1979, de 14 points entre 1979 et 1982. « Effet Kaboul » que l'on retrouve plus marqué encore dans les réponses de l'ensemble des Français, où le secrétaire général perd 29 points en six ans (7), ce qui n'est probablement pas sans contribuer à expliquer le peu d'attraction exercé par le Parti communiste français.

L'apparition de communistes critiques à l'égard de leur secrétaire général invite à sonder les divisions qui partagent les sympathisants communistes.

#### La dégradation de l'image de Georges Marchais



GRAPHIQUE 6. — % des personnes interrogées estimant que Georges Marchais est plutôt un bon leader pour le Parti communiste (*Le Nouvel Observateur* - SOFRES)

(7) Sur l'item « bon leader » ; la réponse « mauvais leader » passe elle de 16 % en 1976 à 28 % en 1979 et 49 % en 1982.

*Les communistes face au pouvoir : naissance d'un dissensus.* — Au début du septennat, le soutien de l'opinion communiste est unanime. Sur certains points, on l'a vu en ce qui concerne la présence des ministres communistes, le consensus ne faiblira pas. D'autres questions permettent cependant de repérer une division croissante de l'opinion communiste qu'un tableau récapitulatif peut résumer.

	Communistes satisfaits	Communistes mécontents
<b>Satisfaction à l'égard de F. Mitterrand</b>		
(IFOP)		
(Moyenne trimestrielle)		
1981 III	82	9
IV	82	9
1982 I	82	13
II	80	15
III	79	17
IV	70	27
1983 I	75	18
II	64	29
III	68	29
IV	58	38
1984 I	66	29
II	53	40
III	48	49
IV	44	51
	Positif	Négatif
<b>Appréciation du bilan de F. Mitterrand</b>		
(SOFRES)		
Novembre 1982	76	11
Septembre 1983	60	31
Avril 1984	54	38
	Oui	Non
<b>M. Mitterrand tient-il les promesses qu'il a faites quand il était candidat... (SOFRES)</b>		
Septembre 1983	55	36
Janvier 1984	44	45
Avril 1984	29	66

On constate à travers ces quelques indicateurs un glissement progressif des sympathisants communistes vers l'insatisfaction. Alors qu'au-delà de l'état de grâce les communistes étaient les plus fidèles supporters du Président et du Gouvernement, alors qu'ils ont approuvé le plan de rigueur

de mars 1983 plus nettement que les socialistes (PC 60 %, PS 58 %), une rupture s'opère entre l'automne 1983 et le printemps 1984, accentuée à cette date par l'annonce du plan de restructuration dans la sidérurgie : satisfaction et bilan partagent les communistes en deux moitiés ; quant aux promesses, deux communistes sur trois estiment désormais qu'elles ne sont pas respectées.

*Communistes satisfaits et communistes mécontents* ne présentent pas tout à fait les mêmes caractéristiques. Une analyse secondaire des données de l'IFOP sur le cumul des baromètres de popularité de juillet à octobre 1984 permet de les différencier.

	Sympathisants PC			
	Satisfaits	Mécontents	Sans opinion	
Ensemble	45	51	4	100
Sexe :				
Hommes	48	50	2	100
Femmes	42	51	7	100
Age :				
18-24 ans	48	50	2	100
25-34 —	44	53	3	100
35-49 —	34	63	3	100
50-64 —	48	48	4	100
65 ans et plus	60	32	8	100
Profession du chef de ménage :				
Ouvriers	43	53	4	100
Inactifs	56	37	7	100
Autres <sup>(1)</sup>	39	59	2	100

<sup>(1)</sup> Employés, cadres moyens, prof. lib., cadres sup., patrons ind., comm., agriculteurs.

Les sympathisants du Parti communiste demeurent d'autant plus satisfaits de l'action présidentielle qu'ils sont plus vieux (65 ans et plus : indice de satisfaction + 28) ou inactifs (+ 19) et d'autant plus mécontents qu'ils ont atteint la quarantaine (— 29), qu'ils sont employés, cadres ou indépendants (— 20) ou ouvriers (— 10).

*Le départ accentue la crise d'identité.* — A l'été, le départ du Gouvernement touche à la fois l'image générale du PC (et de son leader), la perception

de sa place sur l'échiquier politique et la division de ses sympathisants.

Avec 14 % seulement de bonne opinion, le PC bat à nouveau en septembre son record absolu d'impopularité. C'est le retour à la désunion de la gauche qui explique pour l'essentiel ce recul.

Si le départ des ministres communistes est très nettement approuvé par l'opinion dans son ensemble — 63 % contre 15 % pour l'IFOP (8), 53 % contre 20 % pour L. Harris-France (9), au lendemain de la formation du gouvernement Fabius, 57 % contre 15 % pour BVA (10) un mois plus tard —, il est sur le moment en tout cas majoritairement regretté par les sympathisants communistes, 80 % d'entre eux s'en disent mécontents en juillet (BVA), 51 % (LHF) pensent que c'est une mauvaise chose. Le score est naturellement un peu plus faible quand il s'agit pour eux de juger si « le PC a eu raison ou tort de quitter le gouvernement », mais ils sont encore 31 % en septembre à estimer qu'il a eu tort.

L'opposition à G. Marchais, apparue au sein même de l'opinion communiste, ne se contente plus de contester ses qualités de leader mais va, pour part, jusqu'à souhaiter son remplacement, ainsi que l'atteste l'enquête de la SOFRES pour un groupe de journaux de province publié le 24 octobre 1984.

	Sympathisants PC	
	Juin 1981	Octobre 1984
Souhaitent que G. Marchais reste le secrétaire général du PC	71 %	44 %
Souhaitent qu'il soit remplacé dans les prochains mois	21 -	31 -
Sans opinion	8 -	25 -

A l'instant de l'alternance, plus de deux communistes sur trois souhaitent le maintien de G. Marchais. Après l'échec électoral des européennes et le départ du gouvernement, moins d'un communiste sur deux lui reste fidèle. L'épreuve du pouvoir atteint ainsi au premier chef celui qui n'y a pas personnellement participé.

Enfin la place du PC sur l'échiquier politique et son appartenance à la majorité ou à l'opposition posent à ses sympathisants un réel problème

(8) « Le Gouvernement de L. Fabius ne comporte pas de ministres communistes. Personnellement, êtes-vous très satisfait, assez satisfait, assez mécontent ou très mécontent de cette absence », IFOP, *Journal du Dimanche*, 22 juillet 1984.

(9) « Il n'y a pas de ministres communistes dans le Gouvernement de Laurent Fabius. Estimez-vous que c'est une bonne chose, une mauvaise chose ? », LHF, *Le Parisien*, 21 juillet 1984.

(10) « Êtes-vous satisfait ou mécontent du départ des communistes ? », BVA, *Paris-Match*, septembre 1985.

d'identité puisque 55 % d'entre eux en août et encore 47 % en septembre estiment qu' « il reste dans la majorité aux côtés du Parti socialiste », alors que 31 % puis 33 % pensent qu'il est entré dans l'opposition.

*Cependant, la réduction au moins provisoire de l'altérité des sympathisants communistes à l'égard du système politique doit être soulignée. Exclue pendant des décennies du jeu institutionnel, les communistes n'étaient, trois mois avant l'alternance, que 20 % à « avoir confiance dans les institutions de la V<sup>e</sup> République » (et 28 % à « avoir confiance dans les lois ») : ils sont 72 % dix-huit mois plus tard (et 68 % pour les lois), après la conquête du pouvoir (11).*

En définitive, les perceptions dont le PC fait l'objet durant cette période relèvent du poids inégal des sphères auxquelles il appartient : membre du gouvernement, il bénéficie pendant un premier temps de son état de grâce avant d'être entraîné dans sa disgrâce grandissante ; partisan du bilan positif de l'Union soviétique, il continue de pâtir de sa dévalorisation encore accentuée ; membre de l'union de la gauche, il en subit les vicissitudes avant d'y ajouter les risques de la désunion. Au terme de ces trois ans d'exercice partiel du pouvoir, le PC apparaît plus affaibli et plus divisé sur lui-même que jamais.

(11) Enquête SOFRES, *Nouvel Observateur*, 6-12 février 1981 et 30 octobre 1982.

# Chronique constitutionnelle française

(16 juillet - 15 octobre 1984)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : *Chroniques constitutionnelles françaises 1976-1982* (PUF, 1983).

## ALTERNANCE

— *Cohabitation et « ratatouilles politiciennes »*. Partisan de « la tolérance dans la clarté », M. Barre a confirmé sa position le 26-9 (cette *Chronique*, n° 29, p. 167) : pour que la France soit gouvernée efficacement, il faut « conformément à la logique de la V<sup>e</sup> République, un Président et une majorité unies et solidaires. C'est pour cela que je suis contre la cohabitation » (*Le Monde*, 28-9). L'ancien Premier ministre y voit « un retour à un Président de la République qui inaugure les chrysanthèmes » (*ibid.*, 9-10) et souhaite que « la lecture de la Constitution demeure celle qui a été faite jusqu'ici par tous les Présidents de la République » : il redoute que notre pays « ne se retrouve un beau matin dans cette curieuse situation où il jouirait à la fois de la société d'économie mixte, du scrutin mixte et de la politique mixte d'un gouvernement mixte » (*ibid.*, 16-10).

Invoquant lui aussi le général de Gaulle, qui estimait que « la Constitution devait permettre de faire face à toutes les circonstances et qu'il ne fallait donc pas porter atteinte à son élasticité », M. Chaban-Delmas a affirmé le 10-10 qu'il faut « laisser aux Présidents de la République le choix d'accepter ou de refuser la cohabitation dans l'hypothèse où l'alternance se reproduirait en 1986 » (*ibid.*, 11-10).

Quant au président du RPR, qui ne réclame plus la dissolution (v. *Opposition*), il juge désormais qu'il ne faut pas « vendre la peau de l'ours » : si, en 1986, les Français nous font confiance et nous donnent la majorité, a déclaré M. Chirac aux journées parlementaires de son parti, nous devons assumer les responsabilités du pouvoir, mais pour appliquer sans aucun compromis la politique nouvelle que le pays aura choisie » (*ibid.*, 2-10).

— *Nuances dans la majorité.* M. Claude Estier (s), président de la commission des affaires étrangères, a indiqué que M. Mitterrand « appellera sans doute à constituer le Gouvernement le leader de la formation politique qui aura été placé le plus en avant par le suffrage universel » (*Libération*, 1-10).

M. Chevènement, ministre de l'éducation nationale, ne pense pas « qu'il puisse y avoir une cohabitation durable entre un Président de la République élu par la gauche et une Assemblée de droite. Mais, ajoute-t-il, rien n'autorise, aujourd'hui, à dire que cette cohabitation ne serait pas possible pendant un certain temps » (*Le Monde*, 16-10).

— *Un autre scénario ?* A Agen, M. Mitterrand a évoqué les échéances électorales de 1986 : « Les Français ont le temps de réfléchir. Ils ne paraissent pas ravis par le film auxquels ils assistent aujourd'hui, reconnaissons-le. Quant à l'autre film, ils l'ont déjà vu. Il n'était pas fameux. Est-il possible de bâtir un nouveau scénario ? Avec les mêmes acteurs ou avec d'autres ? C'est aux Français de le dire » (*Le Monde*, 13-10).

— *Où l'on reparle du régime présidentiel.* Pour en finir avec un lancinant débat, M. Christian Pierret (s) a suggéré que l'introduction de la proportionnelle pour l'élection des députés s'accompagnât d'une réflexion sur l'évolution de la V<sup>e</sup> République vers un régime présidentiel. Le rapporteur général de la commission des finances considère qu'il « obligerait à des compromis dynamiques, à des dépassements de l'opposition droite-gauche... » (*Le Monde*, 2-10).

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Composition.* A la suite de la démission de M. Claude Wolf (UDF) le 31-7 (p. 2537), une élection partielle s'est déroulée dans la 2<sup>e</sup> circonscription du Puy-de-Dôme le 23-9. M. Valéry Giscard d'Estaing y a été élu. C'est la première fois sous la République que l'AN accueille un ancien chef de l'Etat qui, dans le passé, avait préféré le Sénat (*CCF*, 18, p. 95).

Mme Gisèle Halimi (app. s, Isère 4<sup>e</sup>) a démissionné le 9-9 (p. 2876) à la suite de la prolongation de la mission temporaire qui lui avait été confiée par le Gouvernement. Elle a été remplacée par son suppléant, M. Maurice Rival (cette *Chronique*, n° 29, p. 185). V. *Parlementaires*.

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

— *Limite d'âge des magistrats.* Par une décision 84-180 DC du 12-9, le CC a déclaré conforme la LO relative à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation, en se bornant à constater que ce texte, pris dans le respect de la procédure prévue à l'art. 46 c (v. *Loi organique*), n'est contraire à aucune disposition de la Constitution. S'agissant d'un

texte vivement contesté et d'ailleurs mis en cause par les sénateurs dans leur recours contre la loi sur la limite d'âge dans la fonction publique (p. 2911), cette brièveté s'explique par le fait que le CC était saisi en vertu de l'art. 61, al. 1 C ; d'autre part, la décision rendue le même jour à propos de cette dernière loi (n° 84-179 DC) répondait aux griefs analogues qui avaient été invoqués dans les deux cas (v. *Loi*). La LO 84-833 a été promulguée le 13-9 (p. 2903).

— *Les suites du contentieux municipal*. M. Pierre-François Racine qui avait été mis en cause par le PCF à la suite de ses conclusions tendant à l'annulation des élections de Houilles et de Thionville et qui avait demandé la protection du garde des Sceaux (cette *Chronique*, n° 30, p. 158) a déposé une plainte contre X... pour outrage à magistrat (*Bulletin quotidien*, 17-8).

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. J.-M. Auby : Le pouvoir réglementaire des autorités des collectivités locales, *AJDA*, 1984, p. 468 ; G. Gontcharoff et S. Milano, *La décentralisation*, t. 1, p. 1983, Paris, Syros.

— *Compétence des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion*. La loi 84-747 du 2-8 (p. 2559) complète les compétences dévolues auxdites régions par la loi du 31-12-1982 (cette *Chronique*, n° 25, p. 184), pour tenir compte des mesures d'adaptation rendues nécessaires par leur situation particulière. Toutefois, redoutant la mise en tutelle du département par la région, l'opposition devait en appeler au CC (84-174 DC, 25-7, p. 2493 et 2499). Dans le droit fil de sa décision du 2-12-1982 (*ibid.*, p. 183), ce dernier rappelle, tout d'abord, que le principe d'assimilation combiné à celui de l'adaptation (art. 72 et 73 de la *Constit.*) ne doit pas aboutir à une *organisation particulière*, trait distinctif des TOM (art. 74). En revanche, le juge estime que, dès lors que la loi crée une nouvelle collectivité territoriale (la région en l'occurrence), elle peut prévoir, par voie de conséquence, des mesures d'adaptation. Au reste, faut-il préciser que l'art. 73 englobe, d'un point de vue géographique, tout ce qui concerne les DOM (régime législatif et organisation administrative).

En revanche, le Conseil a estimé que les mesures d'adaptation avaient été dépassées, d'une part, en matière de planification (art. 2), en excluant la consultation des communes des DOM, prévue par ailleurs par la loi du 7-1-1983 pour toutes les communes du territoire national ; d'autre part, s'agissant des transports intérieurs (art. 15), en raison du dessaisissement des autorités départementales, à l'opposé de la loi du 30-12-1983 instituant, en l'espèce, pour l'ensemble du territoire des comités régionaux et *départementaux* ; enfin, en matière d'habitat (art. 33), la loi a méconnu la portée de l'art. 73 en supprimant le conseil départemental prévu par la loi du 7-1-1983.

A l'opposé, la loi (art. 38) pouvait transférer aux conseils régionaux les attributions financières *spécifiques* dévolues aux DOM (octroi de mer).

— *Costumes des maires et adjoints.* Le ministre de l'intérieur décrit à la demande de M. Maujouan du Gasset (UDF), les costumes des autorités municipales prévus par les arrêtés des 17 floréal et 8 messidor an VIII et par le décret du 1<sup>er</sup>-8-1852 en dernier lieu. Seule l'écharpe tricolore avec franges d'or ou d'argent a survécu à la désuétude (AN, Q, p. 3806).

— *Statut du territoire de la Polynésie française.* Dans le prolongement de la loi du 12-7-1977, l'*organisation particulière* du territoire, selon l'art. 74 de la Constitution, reçoit une nouvelle expression. A cet effet, la loi 84-820 du 6-9 (p. 2831) renforce son autonomie interne au sein de la République, à la faveur d'un transfert de compétences et la mise en place d'un contrôle de légalité *a posteriori*. En outre, l'identité de la Polynésie est prise en considération, au plan symbolique (reconnaissance de signes distinctifs parallèlement aux emblèmes de la République, art. 1<sup>er</sup>), diplomatique (participation au *treaty making power*, art. 38) et linguistique (enseignement du tahitien, art. 90). Par ailleurs, les relations entre le Gouvernement du territoire et l'assemblée territoriale ressortissent, *mutatis mutandis*, au schéma d'un régime parlementaire (art. 6 et 79).

#### V. Incompatibilités.

— *Statut du territoire de Nouvelle-Calédonie et dépendances.* La loi 84-821 du 6-9 (p. 2840) dote ce territoire d'un nouveau statut évolutif et spécifique, dans l'attente de l'organisation, dans un délai de cinq ans, d'un référendum d'autodétermination, au sens de l'art. 53 *in fine* de la Constitution (art. 1<sup>er</sup>). A ce titre, le nouveau statut, calqué sur celui de la Polynésie, renforce l'autonomie interne et prend en considération l'identité du peuple kanak. Une *assemblée des pays* (art. 73), formée des représentants de la coutume et des communes assiste, par ailleurs, le gouvernement du territoire et l'assemblée territoriale.

#### V. Incompatibilités.

#### COMMISSIONS

— *Fonctionnement.* La résolution adoptée le 30-6 par le Sénat et déclarée conforme ajoute à l'art. 20 R un nouvel alinéa prévoyant la réunion de la commission saisie au fond avant l'ouverture de la séance et, s'il y a lieu, avant le passage à la discussion des articles, pour examiner les amendements. Le règlement du Sénat ne précisait pas la tenue de ces réunions qui sont prévues aux art. 88 et 91, 9 de celui de l'AN.

— *Commissions spéciales.* La même résolution aligne la nomination des membres des commissions spéciales sur le régime des commissions perma-

nentes (propositions par les présidents de groupes et non plus ceux des commissions permanentes, qui sont désormais simplement consultés). Elle précise d'autre part que les commissions spéciales, qui étaient constituées à la demande du Gouvernement ou par le Sénat sur la proposition de son président, le seront également sur la proposition du président d'une commission permanente ou d'un groupe, et elle prévoit les modalités d'opposition à cette demande (art. 10 et 16 R). Cette modification rapproche le R du Sénat de celui de l'AN.

Le Sénat a désigné le 11-10 les membres de la commission spéciale sur le projet relatif aux droits d'auteur, dont la création avait été décidée le 5-7 par le président Poher en vertu de l'art. 16 R (conflit de compétence).

#### COMMISSION D'ENQUÊTE

— *Audition d'un ancien Président de la République.* La commission d'enquête sur les « avions renifleurs » (cette *Chronique*, n° 31, p. 178) ayant souhaité entendre M. Giscard d'Estaing, celui-ci a saisi le chef de l'Etat en se fondant sur l'art. 5 C, pour lui demander son sentiment sur une initiative susceptible de créer un précédent. M. Mitterrand répondit qu'en vertu d'une longue et constante tradition républicaine et parlementaire, confirmée par la Constitution du 4 octobre 1958, et notamment ses articles 18 et 68, premier alinéa, la responsabilité du Président de la République ne peut être mise en cause devant le Parlement. En conséquence, il écrivit au président de l'AN pour qu'il invitât le président de la commission à se conformer à la Constitution (échange de lettres publié par l'Elysée, *Le Monde*, 18-9). Toutefois, la commission ayant maintenu la convocation, en considérant que M. Giscard d'Estaing devait être entendu comme « témoin » et non comme « accusé », le chef de l'Etat a téléphoné à M. Mermaz et la commission s'inclina le 13-9, non sans que le rapporteur, M. Parfait Jans (c) eût dénoncé les « pressions insistantes et injustifiées » de l'Elysée (*ibid.*). Le président de la commission, M. J.-P. Michel (s), rappela le lendemain dans un communiqué la règle du secret qui entoure ses travaux.

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* X. Prétot, Le statut PLM et la Constitution, *Administration*, n° 123, 1984, p. 104 ; M. de Villiers, note sous 83-168 DC du 20-1-1984, *RA*, 1984, p. 261.

— *Composition.* M. Valéry Giscard d'Estaing, membre de droit, a été élu député du Puy-de-Dôme, le 23-9 (v. *Assemblée nationale*). A cet égard, comme tout membre du CC (*CCF*, 18, p. 195), il s'est mis en congé à l'ouverture de la campagne à compter du 2-9. En raison de l'incompatibilité entre les qualités de membres du Parlement et du CC (art. 4 de l'ord. du 7-11-1958),

il s'est rendu auprès du président Daniel Mayer le 2-10 (*Le Monde*, 4-10), pour l'informer de sa décision de siéger désormais à l'AN. En revanche, il ne sera pas remplacé au Conseil (v. *Le Monde*, 2-8).

A ce jour, un seul membre nommé a été élu député, en la personne d'Edmond Michelet en mars 1967. De son côté, Georges Pompidou avait démissionné, en avril 1962, en raison de sa nomination au poste de Premier ministre.

Louis Gros, nommé en février 1977, est décédé le 8-10. Le président du Sénat a désigné le lendemain (p. 3147), pour lui succéder (*CCF*, 4, p. 81 et cette *Chronique*, n° 26, p. 169), notre collègue M. Maurice-René Simonnet, 65 ans, ancien député, ancien représentant communautaire. Ayant prêté serment entre-temps, devant le chef de l'Etat, il a pu participer, conformément au désir exprimé, avec une hâte inhabituelle, par M. Poher dans une lettre adressée au président du CC (*Le Monde*, 10-10), à la délibération des 10/11-10 relative à la presse.

#### V. Elections.

— *Décisions* 84-176 DC, 25-7, p. 2492 et 2499. Loi modifiant la loi du 29-7-1982 sur la communication audiovisuelle. V. *Libertés publiques*.

— 84-174 DC, 25-7, p. 2493 et 2499. Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. V. *Collectivités territoriales*.

— 84-173 DC, 26-7, p. 2496 et 2503. Loi relative à l'exploitation des services de radio-télévision mis à la disposition du public sur un réseau câblé. V. *Libertés publiques*.

— 84-172 DC, 26-7, p. 2496 et 2503. Loi relative du contrôle des structures des exploitations agricoles et au statut du fermage. V. *Libertés publiques*.

— 84-175 DC, 26-7 p. 2498. Règlement du Sénat. V. *Sénat*.

— 84-177 DC, 30-8, p. 2803 et 2805. Loi relative au statut du territoire de la Polynésie française. V. *Collectivités territoriales. Incompatibilités*.

— 84-178 DC, 30-8, p. 2804 et 2807. Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances. V. *Collectivités territoriales. Incompatibilités*.

— 84-180 DC, 12-9, p. 2908. LO relative à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation. V. *Autorité juridictionnelle*.

— 84-179 DC, 12-9, p. 2908 et 2910. Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public. V. *Loi, Premier ministre*.

— 84-181 DC, 10/11-10, p. 3200 et 3206. Loi sur les entreprises de presse. V. *Loi, Partis politiques, et prochaine chronique*.

— *Mise en cause de l'institution*. En réponse à M. Bourg-Broc (RPR), à propos de l'appréciation portée sur la décision du 20-1-1984 (cette *Chronique*, n° 30, p. 162), le ministre de l'éducation nationale indique qu'il n'entend pas mettre en cause l'indépendance du CC et précise, par

ailleurs que celui-ci n'est pas une juridiction, *mais un organe régulateur qui, à ce titre, fait partie intégrante des pouvoirs publics. La place du politique dans ses décisions ne constitue donc pas une appréciation péjorative... mais un simple effet de la nature des choses* (AN, Q, p. 3425).

## CONSTITUTION

— *Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V<sup>e</sup> République.* Sous la présidence du garde des Sceaux, ledit comité est installé le 22-10 à l'hôtel Matignon. En réponse à M. Longequeue (s), le Premier ministre indique qu'il lui appartiendra et, plus spécialement au comité scientifique, de définir les documents à ranger sous cette dénomination, relatifs à la Constitution, aux ordonnances prises en application de l'art. 92 C, ainsi qu'aux révisions et projets de révision (S, Q, p. 1394).

## V. Révision de la Constitution.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LCDJ, 20<sup>e</sup> éd., 1984 ; J. Gicquel et A. Hauriou (†), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 8<sup>e</sup> éd., 1984.

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J.-P. Cot, A. Duhamel et J. Jaffré, *Quelle réforme du mode de scrutin pour 1986 ?*, *Le Monde*, 23/24-9 ; G. Le Gall et autres, *Les élections européennes de 1984*, RPP, juin, p. 9 et s. ; et A. Lancelot, *L'eurosanction*, *Projet*, 1984, p. 856.

Concl. J.-M. Pauti, sous CE, 27 janvier 1984, *Elections municipales de Lizières*, RDP, 1984, p. 1067 (professions de foi considérées comme suffrages valablement exprimés).

— *Election législative partielle.* En l'absence d'une disposition expresse selon une jurisprudence constante, un membre du CC, fût-il de droit, est éligible au Parlement. A bon droit, le TA de Clermont-Ferrand a jugé irrecevable, le 13-9 (*Le Monde*, 15-9), le recours introduit par un candidat, contre la candidature de M. Giscard d'Estaing dans le Puy-de-Dôme (2<sup>e</sup>), en rappelant que seul le commissaire de la République (art. L. 160 du Code électoral) est compétent à le saisir, en matière d'éligibilité. Statuant en appel, nonobstant l'art. L. 159, le CE confirmera cette interprétation le 21-9 (*ibid.*, 23/24-9). L'affaire a été portée devant le juge constitutionnel.

— *Elections régionales de Corse.* A la suite de la dissolution de l'assemblée régionale (cette *Chronique*, n° 31, p. 176), des élections ont eu lieu le 12-8. Dix listes s'affrontaient au lieu de 17 en 1982 (sur la campagne, v. la décision du 22-7 de la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, p. 2405), mais en dépit de l'institution du seuil de 5 %, la dispersion des suffrages n'a fait surgir aucune majorité. Les résultats proclamés le 14 par la commission de contrôle sont les suivants :

Inscrits : 203 609	
Votants : 139 356	Abstentions : 31,4 %
Suffrages exprimés : 137 048	

	Voix	%	Sièges
Liste d'opposition nationale (RPR, UDF, CCB)	39 953	29,1	19
Liste du MRG	19 405	14,1	9
Liste d'union socialiste et radicale	18 899	13,7	9
Liste du PCF	16 077	11,7	7
Liste du Front national	12 632	9,2	6
Liste du CNIP	10 781	7,8	5
Liste unita nazionalista (MCA)	7 165	5,2	3
Liste de l'Union du peuple corse (UPC)	7 146	5,2	3
Liste du Rassemblement démocratique pour l'avenir de la Corse	3 668	2,6	
Liste du MCS - PPC	1 323	0,9	

#### GOVERNEMENT

— *Démission du 3<sup>e</sup> gouvernement Mauroy.* Venant après la défaite des élections communautaires et le désaveu présidentiel (cette *Chronique*, n° 31, p. 182) concernant l'enseignement privé, le PM a présenté le 17-7 (p. 2304) la démission de son gouvernement, formé en mars 1983 (cette *Chronique*, n° 26, p. 177). Quelques heures au préalable, M. Alain Savary, ministre de l'éducation nationale, l'avait précédé. V. J.-Y. Lhomeau, La double surprise (*Le Monde*, 19-7). Conformément à la tradition de la V<sup>e</sup> République, un échange de correspondance a été publié. Le Président de la République rend hommage à l'activité et la *loyauté* de M. Mauroy : *Sous votre égide, une œuvre de réforme considérable, sans précédent depuis la Libération, a été accomplie dans tous les domaines... La marque de votre action restera dans l'histoire de notre temps. Elle précédera d'autres services que, j'en suis sûr, vous rendrez au pays (ibid.).*

— *Composition du Gouvernement Fabius.* Le PM a été nommé par un décret du 17-7 (p. 2304), les ministres participant au conseil des ministres le 19 (p. 2347), et les ministres délégués et secrétaires d'Etat qui n'y participent que pour les affaires relevant de leurs attributions, le 23 (p. 2412), selon la distinction inaugurée par le 3<sup>e</sup> gouvernement Mauroy (cette

*Chronique*, n° 26, p. 171). Le nouveau gouvernement est caractérisé par le départ des communistes (v. *Majorité, Partis politiques*) et par le fait qu'il a été nommé, pour la première fois, pendant une session (v. *Session extraordinaire*). Il comprend au total 43 membres, dont 9 nouveaux, parmi lesquels 4 députés : MM. Joxe, Bockel, Malvy (s) et Baylet (MRC), un ancien député, M. Chevènement (s) qui revient, et 4 non-parlementaires : MM. Delebarre (s), pour lequel le ministère du travail a été rétabli, Curien, Calmat et Tazieff, qui est chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, tandis que le temps libre et la qualité de la vie disparaissent. A noter également la réapparition du SE aux Universités. Huit membres du précédent gouvernement s'en vont : outre M. Mauroy, MM. Delors, Savary, Benoist, et les quatre ministres communistes (MM. Fiterman, Rigout, Ralite et Le Pors). A l'exception de cette dernière modification, majeure, le renouvellement apparaît donc limité. Sans doute les aléas d'élections partielles, nécessaires pour que les partants retrouvent leur siège, ont-ils limité la liberté de choix du nouveau Premier ministre en qui se résume l'innovation : outre le fait qu'à 38 ans, il est le plus jeune chef de gouvernement, depuis le duc Decazes en 1819, il est surtout un proche du chef de l'Etat (v. O. Duhamel, *Le deuxième Premier ministre*, *Le Monde*, 20-7).

---

PREMIER MINISTRE : Laurent FABUS (PS).

*Ministre délégué*, chargé des droits de la femme, Yvette ROUDY (PS).

*Ministre délégué*, chargé des relations avec le Parlement, André LABARÈRE (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, Jean LE GARREC (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des techniques de la communication, Georges FILLIoud (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de l'économie sociale, Jean GATEL (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, Haroun TAZIEFF.

*Ministre d'Etat*, chargé du Plan et de l'aménagement du territoire, Gaston DEFFERRE (PS).

*Ministre de l'économie, des finances et du budget*, Pierre BÉRÉGOVOY (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé du budget, Henri EMMANUELLI (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de la consommation, Catherine LALUMIÈRE (PS).

*Garde des sceaux, ministre de la justice*, Robert BADINTER (PS).

*Ministre des relations extérieures*, Claude CHEYSSON (PS).

*Ministre délégué*, chargé de la coopération et du développement, Christian NUCCI (PS).

Secrétaire d'Etat, Jean-Michel BAYLET (MRC).

*Ministre de la défense*, Charles HERNU (PS).

Secrétaire d'Etat, Edwige AVICE (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des anciens combattants et victimes de guerre,  
Jean LAURAIN (PS).

*Ministre de l'intérieur et de la décentralisation*, Pierre JOXE (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des départements et territoires d'outre-mer,  
Georges LEMOINE (PS).

*Ministre de l'agriculture*, Michel ROCARD (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de l'agriculture et de la forêt, René SOU-  
CHON (PS).

*Ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur*, Edith  
CRESSON (PS).

*Ministre délégué*, chargé des PTT, Louis MEXANDEAU (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de l'énergie, Martin MALVY (PS).

*Ministre de l'éducation nationale*, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des universités, Roger-Gérard SCHWARTZEN-  
BERG (MRG).

Secrétaire d'Etat, chargé de l'enseignement technique et technologique,  
Roland CARRAZ (PS).

*Ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale*, Georgina DUFOIX  
(PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des retraités et des personnes âgées, Joseph  
FRANCESCHI (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de la santé, Edmond HERVÉ (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des rapatriés, Raymond COURRIÈRE (PS).

*Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports*, Paul QUILÈS (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé des transports, Jean AUROUX (PS).

Secrétaire d'Etat, chargé de la mer, Guy LENGAGNE (PS).

*Ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme*, Michel CRÉPEAU (MRG).

Secrétaire d'Etat, Jean-Marie BOCKEL (PS).

*Ministre des affaires européennes et porte-parole du Gouvernement*, Roland  
DUMAS (PS).

*Ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*, Michel  
DELEBARRE (PS).

*Ministre de l'environnement*, Huguette BOUCHARDEAU (PSU).

*Ministre de la recherche et de la technologie*, Hubert CURIEN.

*Ministre délégué à la culture*, Jack LANG (PS).

*Ministre délégué à la jeunesse et aux sports*, Alain CALMAT.

---

— *Cellule de crise.* Lors du détournement d'avion à Téhéran, le PM, dont ce sera, en quelque sorte le baptême du feu (v. L'heure de vérité, 5-9, *Le Monde*, 7-9), a présidé, au ministère des relations extérieures, la cellule de crise, les 1<sup>er</sup> et 2-8.

— *Communication politique.* Le PM, en accord avec le PDC de TFL, avait envisagé d'intervenir initialement, une fois par mois dans le cadre du journal télévisé de 20 heures. La Haute Autorité de la communication audio-visuelle s'y est opposée, afin d'éviter une confusion des genres (*Le Monde*, 10-10). En revanche, par voie d'analogie avec une communication du Gouvernement (art. 33 de la loi du 29-7-1982), elle devait ouvrir, le 11-10 (*ibid.*, 13-10), le droit de réplique à la majorité et l'opposition, dans des conditions d'écoute équivalentes, pour quinze minutes chacune d'entre elles. Les modalités d'application ont été arrêtées par TFL et les formations disposant d'un groupe parlementaire à l'AN. Cette décision a été critiquée tant par le PCF que le RPR et le Front national. M. Laurent Fabius a inauguré cette série *Parlons France*, le 17-10.

V. Majorité. Opposition. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.

#### GROUPES

— *Le nouveau président du groupe socialiste.* A la suite de l'entrée de M. Pierre Joxe au Gouvernement, le groupe socialiste a élu à sa présidence le 24-7 un autre député de Saône-et-Loire, M. André Billardon, par 140 voix, 74 abstentions, 6 nuls et 4 divers (*Le Monde*, 26-7).

— *Disparition d'un groupe au Sénat.* A la suite de la démission de M. Jeambrun, l'effectif du groupe du Rassemblement démocratique créé le 23-5 (cette *Chronique*, n° 31, p. 198) est tombé au-dessous de 15 membres, entraînant de ce fait sa disparition le 1-10 (*Le Monde*, 5-10). Les sénateurs concernés ont rejoint les groupes auxquels ils appartenaient.

— *Temps d'antenne à la télévision.* M. Fillioud indique, en réponse à M. Bourg-Broc (RPR), le temps d'antenne accordé aux groupes parlementaires représentés à l'AN, sur les trois chaînes, au cours de l'année 1983 (AN, Q, p. 3529). L'opposition, selon une tendance observée (cette *Chronique*, n° 30, p. 175) a été mieux traitée que la majorité.

#### INCOMPATIBILITÉS

— *Etendue.* Dans ses décisions 84-177 et 84-178 DC du 30-8 relatives au statut de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, le CC a confirmé sa jurisprudence Marcel Dassault (CCF, 4, p. 218), selon laquelle

une incompatibilité, en tant que restriction à une activité politique, est d'interprétation *stricte*.

De ce point de vue, contrairement aux lois déferées, la qualité de membre du gouvernement d'un territoire d'outre-mer n'entre pas dans les catégories visées à l'article 23 de la Constitution. Elle est donc compatible avec celle de membre du Gouvernement de la République. En outre, c'est en méconnaissance de l'article 25 qui réserve à la LO le soin d'édicter des cas d'incompatibilités, ainsi que nous l'avions relevé (cette *Chronique*, n° 29, p. 171), que lesdites lois se sont égarées, s'agissant de la relation entre cette fonction locale et celles de membre du Parlement ou du Conseil économique et social. Dans cet ordre d'idées, se trouvent atteintes par ricochet, la loi du 6-1-1978 (art. 8) créant un cas d'incompatibilité entre les qualités de membre de la CNIL et du Gouvernement ; celle du 10-7-1982 (art. 8) relative aux chambres régionales des comptes (non-cumul avec un mandat parlementaire national et communautaire et au Conseil économique et social), ainsi que celle du 29-7-1982 (art. 24), nonobstant l'intervention du cc (CCF, 23, p. 258), qui interdit aux membres de la Haute Autorité de la communication audio-visuelle, *tout mandat électif*. Au dernier cas, le « considérant-balai » par lequel le juge se réserve la possibilité de soulever d'office d'autres moyens de droit s'est révélé inopérant. En revanche, c'est à bon droit que la LO du 11-7-1983 était intervenue concernant le médiateur.

Reste à envisager, s'agissant des TOM, l'incompatibilité établie entre la fonction de membre du gouvernement local et celle de membre du Parlement européen. En dehors d'une démarche *ad hominem*, le cc, dans les décisions précitées, l'a récusée, au motif qu'elle *intéresse l'exercice des droits civiques* et s'avère *contraire à l'indivisibilité de la République* (art. 2 C). A la réflexion, la motivation est décevante. On aurait pu songer à la loi du 7-7-1977 qui, en l'absence de la réglementation uniforme annoncée par l'article 138 du traité de Rome, renvoie au Code électoral.

#### V. Collectivités territoriales.

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. J. Chevallier, L'aménagement de la liberté d'accès à l'audiovisuel, *AJDA*, 1984, p. 504.

— *Droit d'asile*. Pour la première fois, en application des principes définis par le Gouvernement en 1982 (cette *Chronique*, n° 25, p. 195) et après épuisement des voies de recours devant les juridictions ordinaires suprêmes, les 21 et 26-9, trois Basques espagnols, réclamés par les autorités de Madrid, ont été extradés le 26-9 (*Le Monde*, 28-9).

— *Droit de propriété* (cc 84-172 DC du 26-7). Saisi par les sénateurs de la loi relative au contrôle des structures des exploitations agricoles

et au statut du fermage, le CC a considéré que les limitations qu'elle apporte à l'exercice du droit de propriété « n'ont pas un caractère de gravité tel que l'atteinte au droit de propriété dénature le sens et la portée de celui-ci ». On notera que les requérants contestaient une disposition qui ne figure pas dans le texte définitivement adopté : ils l'avaient sans doute mal relu... comme d'ailleurs les correcteurs du *JO* celui de la saisine dont les paragraphes sont reproduits dans le désordre (p. 2504 et 2505) !

— *Liberté d'aller et venir*. Dans un arrêt Kandé rendu le 4-10 (*Le Monde*, 6-10), la chambre criminelle de la Cour de cassation s'est prononcée pour une interprétation *stricte* des contrôles d'identité, dans le cadre d'une opération de police administrative, tels qu'ils résultent de la loi du 10-6-1983 (cette *Chronique*, n° 27, p. 187).

— *Liberté de communication*. Conformément à la volonté exprimée par le chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 30, p. 179) la loi 84-742 du 1<sup>er</sup>-8 (p. 2548) modifie celle du 29-7-1982 en autorisant les radios locales privées à recourir aux ressources publicitaires, entre autres. Préalablement, le juge (84-176 DC, 25-7) avait statué sur certaines dispositions. Deux considérants significatifs méritent le détour d'une présentation.

Les requérants contestaient, au regard du principe de la légalité des délits et des peines posé à l'art. 8 de la Déclaration de 1789, la sanction pénale reconnue, en cas d'émission non autorisée. Le CC, reprenant sa formulation désormais classique du 15-1-1975 (*GD*, p. 298), estime que *l'art. 61 de la Constit. ne lui confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement*. En conséquence, ajoute-t-il, *il ne lui appartient pas... de substituer sa propre appréciation à celle du législateur*. Au cas présent, *il s'ensuit qu'aucune des dispositions pénales n'est manifestement contraire au principe de nécessité des peines*.

La mise en perspective, à laquelle nous venons de procéder, a le mérite de relativiser la portée de la théorie de l'*erreur manifeste*, à laquelle le juge fait un sort depuis les décisions « Sécurité et liberté » (1981) et « Nationalisation » (1982) (*CCF*, 17, p. 244 et 21, p. 251), et de limiter d'autant son pouvoir discrétionnaire. A la différence du juge administratif, si le CC prend en compte l'évidence, c'est à l'invitation *expresse* du constituant. De fait, l'article 8 de la Déclaration de 1789 prévoit que la loi ne doit établir que les peines strictement et *évidemment* nécessaires, au même titre que l'article 17 qui n'autorise la privation de la propriété que si la nécessité publique, légalement constatée, l'exige *évidemment*.

Au surplus, les auteurs de la saisine arguant d'une interprétation restrictive du Gouvernement estimaient que l'art. 11 de la Déclaration était méconnu. Le Conseil coupe court à cette démarche introspective en indiquant qu'il ne se prononce que sur la régularité des lois *avant* leur promulgation (art. 61, al. 2), et qu'au demeurant, *la conformité d'une loi à la Constitution ne saurait être appréciée au regard de déclarations relatives à l'application qui en serait faite*.

Dans cet ordre d'idées, à la date du 15-5-1984, la Haute Autorité de la communication audio-visuelle a délivré 858 autorisations à des radios privées (AN, Q, p. 3532). V. *Loi*.

La Haute Autorité a désigné M. Jean-Claude Héberlé, le 2-10 (*Le Monde*, 4-10), en remplacement de M. Pierre Desgraupes, pdc d'Antenne 2, atteint par l'abaissement de la limite d'âge à 65 ans (v. *Loi*). Les conditions dans lesquelles ce choix est intervenu ont pu paraître mettre en doute l'indépendance de la Haute Autorité, par rapport au pouvoir politique ; de même, les indications des votes, étalées de manière surprenante et les appréciations publiques de certains de ses membres (*ibid.*, 11-10). Interrogé à l'AN (p. 4609) M. Fillioud opposera le secret... de polichinelle, en indiquant qu'en application de l'art. 24 de la loi du 29-7-1982, les membres de la Haute Autorité ne peuvent *prendre aucune position publique sur les questions ayant fait ou susceptibles de faire l'objet d'actes, de décisions ou de recommandations de la Haute autorité*. V. Une autorité à préserver, *Le Monde*, 10-10.

V. *Gouvernement, Loi Majorité*.

#### LOI

— *Domaine*. L'exploitation du service de la radio-télévision par réseau câblé a retenu l'attention du cc (84-173 DC, 26-7). L'opposition contestait le renvoi à un décret pour fixer les limites d'un réseau câblé, dont l'exploitation est autorisée par la Haute Autorité de la communication audio-visuelle. Le juge a censuré cette disposition en estimant, au cas d'espèce, que *la désignation d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement pour exercer une attribution aussi importante au regard de la liberté de communication... constitue une garantie fondamentale pour l'exercice d'une liberté publique et relève de la compétence exclusive du législateur*. Autrement dit, la loi... *a méconnu sa compétence... en abandonnant au pouvoir réglementaire la détermination du champ d'application de la règle qu'elle pose*. Sous réserve de cette non-conformité, la loi 84-743 du 1<sup>er</sup>-8 a été promulguée (p. 2549).

— *Limite d'âge dans la fonction publique* (84-179 DC du 12-9). Adoptée en même temps que la LO sur les magistrats hors hiérarchie (v. *Autorité juridictionnelle*), la loi 84-834 du 13-9 (p. 2904) a été critiquée du triple point de vue de l'égalité, de l'admissibilité aux emplois publics et de la liberté de communication (sans compter un grief de procédure négligeable).

I. — Le cc a été amené à nuancer sa jurisprudence selon laquelle le principe de l'égalité de traitement dans le déroulement des carrières n'est susceptible de s'appliquer qu'entre agents appartenant au même corps (76-67 DC du 15-7-1976). Les requérants se fondaient sur cette jurisprudence pour contester les exceptions prévues en faveur du vice-président du CE, du 1<sup>er</sup> Président et du procureur général de la Cour des comptes,

qui échappent à l'abaissement de l'âge de la retraite, et dont on a remarqué qu'ils avaient été tous les trois nommés depuis 1981. Ignorant ces insinuations, le CC a estimé que leurs *fonctions* étant différentes de celles exercées par les autres membres des deux institutions, la loi a pu fixer des limites d'âge spécifiques sans porter atteinte au principe d'égalité.

La saisine visait d'autre part la discrimination résultant de la différence des délais d'application de la nouvelle limite d'âge entre le corps des professeurs et les deux hautes juridictions administratives. Selon les députés, cette différence de traitement procède d'une *erreur manifeste d'appréciation*, car les corps les plus affectés sont ceux qui connaissent déjà les plus graves problèmes d'effectifs et de fonctionnement, d'autant que le CE et la Cour des comptes sont aussi engorgés que la Cour de cass. pour laquelle le Gouvernement a admis un allongement des délais. Le CC a rejeté l'argumentation sans explication en considérant que les requérants se plaçaient sur le terrain de l'*opportunité* où il refuse de s'engager (à propos de l'erreur manifeste, v. *Libertés publiques*).

II. — L'institution d'un tour extérieur pour les corps d'inspection et de contrôle, sans condition autre que l'âge, livre à la discrétion du Gouvernement la nomination d'un tiers des emplois d'inspecteur général et de contrôleur général. Les sénateurs invoquaient à ce propos la décision 82-153 DC du 14-1-1983 (3<sup>e</sup> voie d'accès à l'ENA, cette *Chronique*, n° 26, p. 180) appliquant l'art. 6 de la Déclaration sur l'égalité admissibilité aux emplois publics « sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents », pour conclure que « toutes dispositions systématiquement négatrices de ces distinctions sont contraires à la Constitution ». Apparemment embarrassé, le CC s'est borné à affirmer que, si le texte réserve au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation, « il ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'art. 6 de la Déclaration (...) qui exige que le choix des candidats soit effectué en fonction des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui leur seront confiées ». Mais n'appartient-il pas à la loi de mettre en œuvre ce principe qui demeure autrement un simple vœu ? « L'élitisme républicain » ne l'emporte pas toujours sur les commodités du pouvoir discrétionnaire, comme en témoigne certaine désignation au tour extérieur du CE... (Sur le recrutement sans concours, v. aussi 84-178 DC du 30-8, p. 2805.)

III. — La décision écarte enfin le grief des sénateurs suivant lequel l'application de la nouvelle limite d'âge entraînera le départ du PDC d'Antenne 2 avant le terme du mandat qui lui a été confié par la Haute Autorité de la communication audio-visuelle. « Ces dispositions, observe le CC, sont de portée générale et leur application à ce secteur ne saurait être invoquée comme constituant une atteinte à la liberté de communication. » On ajoutera : même si elles interviennent opportunément (v. *Le Monde*, 1-9), dans des conditions qui ne sont pas sans évoquer le précédent de l'ordonnance du 12-7-1962 avançant le départ à la retraite des magistrats et qui visait le président Rousselet (*ibid.*, 28-1 et 22-2-1983).

— *Procédure législative.* Selon une jurisprudence traditionnelle (cc 80-117 DC du 22-7-1980), les règlements des assemblées n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, « la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution » (cc, 84-181 DC des 10/11-10 Entreprises de presse). Il s'agissait de la présentation d'un rapport qui ne comportait pas de conclusions, notamment sur les amendements présentés, et qui méconnaissait donc, selon l'opposition, l'art. 90 R (cette *Chronique*, n° 29, p. 184). Le Conseil a pris soin cependant de préciser que le texte avait été examiné en commission lors de chaque lecture et qu'aucun amendement n'avait été écarté au motif qu'il n'aurait pas été soumis à la commission : on doit en conclure *a contrario* que si l'irrecevabilité de l'art. 44 al. 2 C avait été soulevée, le texte n'aurait pas été adopté selon une procédure régulière.

#### LOI ORGANIQUE

— *Dernier mot de l'AN.* C'est par scrutin public à la tribune que les députés ont adopté le 5-9 en dernière lecture la LO relative à la limite d'âge des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cass. conformément à l'art. 46, al. 3 C selon lequel, en cas de désaccord entre les deux assemblées, l'AN statue définitivement à la majorité absolue de ses membres (p. 4343). C'est la seconde fois qu'il est fait application de cette disposition (*CCF*, 16, p. 166).

#### MAJORITÉ

— « *L'abstention positive* » du groupe communiste. Le PCF qui a décliné l'offre qui lui était faite par M. Fabius de participer au nouveau gouvernement a tiré les conséquences de ce refus le 24-7. Le président du groupe, M. Lajoinie, a annoncé que celui-ci émettrait sur l'engagement de responsabilités « un vote d'abstention qui aura la signification d'un vote positif pour la mise en œuvre d'une nouvelle politique... » (p. 4166).

#### V. *Gouvernement, Responsabilité du Gouvernement.*

— *Majorité présidentielle.* L'expression, qui paraissait tombée en désuétude depuis 1981, est réapparue à la suite du départ des communistes du Gouvernement. Le 19-7, M. Fiterman, ancien ministre des transports, déclarait que son parti demeurait dans la majorité présidentielle (*Le Monde*, 21-7), et les députés communistes ont voté le 28-8 le projet de révision constitutionnelle présenté par le Président de la République, ce qui marquait une nuance par rapport à « l'abstention positive » du 24-7 et distinguait ainsi la majorité présidentielle de la majorité parlementaire.

Toutefois, M. Roland Leroy, membre du bureau politique du PCF, a affirmé le 5-9 : « Nous ne sommes plus dans la majorité depuis que nous ne sommes plus au Gouvernement » (*ibid.*, 7-9). Enfin le comité central des 17/19-9 a approuvé le rapport de son secrétaire général, dans lequel M. Georges Marchais dresse un bilan négatif de la politique d'union de la gauche (*Libération*, 21-9). Le président de l'AN, M. Mermaz, a d'ailleurs tiré la conclusion de cette évolution, du point de vue socialiste, en estimant, le 4-9, qu'il fallait « passer d'une majorité d'union de la gauche à une majorité présidentielle » (*Bulletin quotidien*, 6-9). C'est la première fois depuis 1962 qu'un réalignement de la majorité se produit en dehors des élections.

— *Le PCF : ni la majorité ni l'opposition.* La Haute Autorité de la communication audio-visuelle ayant décidé le 11-10 que l'opposition et la majorité pourraient intervenir pour répondre chaque mois au Premier ministre sur TF1 (v. *Libertés publiques*), M. Paul Laurent, secrétaire du comité central, a vivement réagi à un « ultimatum » qui obligerait le PCF à se situer « soit comme le partenaire du Parti socialiste dans la majorité, soit comme le compagnon des partis de droite ». Selon lui, « la notion de majorité et d'opposition n'a jamais eu d'existence constitutionnelle » et il n'est pas question de l'institutionnaliser (*Libération*, 12-10). Il faut cependant rappeler que cette distinction, qui est à l'origine de l'organisation des questions au Gouvernement depuis 1974, est consacrée par l'art. L. 167-1 du code électoral pour les campagnes à la radio et à la télévision (rédaction de la loi du 29-12-1966), et se retrouve à l'art. 33 de la loi 82-652 du 29-7-1982 sur la communication audio-visuelle.

#### OPPOSITION

— *Bibliographie.* O. Duhamel, La droite et la V<sup>e</sup> République, *Le Monde*, 29/30-7 ; R. Rémond, La querelle de la légitimité, *L'Express*, 10-8.

— *La légitimité.* « Le contrat de confiance passé en mai 1981 entre le pouvoir actuel et les citoyens n'existe plus », a affirmé M. Chirac le 22-7 devant le comité central du RPR, en réclamant comme seule solution démocratique à la situation politique, la dissolution de l'AN (*Le Monde*, 24-7). Cette relance d'un thème récurrent depuis 1982 devait d'ailleurs tourner court, celui de la cohabitation dominant les débats de l'opposition. V. *Alternance*.

— *La décrispation difficile.* M. Fabius avait annoncé dans sa déclaration de politique générale, le 24-7, qu'il proposerait à trois membres de l'opposition d'étudier, en tant que parlementaires en mission, les problèmes de l'insécurité et de l'allongement de la vie (p. 4152). Pressentis, MM. Becam et Fortier, sénateurs RPR, et J. Barrot, député UDF-CDS, ont décliné cette offre, qui évoquait le précédent de M. Robert Fabre en 1978 (*CCF*, 7,

p. 311), fort mal accueilli, on s'en souvient, par l'opposition d'alors (*Le Monde*, 28-8). M. Barrot devait préciser les conditions nécessaires pour « ouvrir de vrais dialogues » (*ibid.*, 31-8).

— *Entretiens.* M. F. Léotard, député-maire de Fréjus et secrétaire général du Parti républicain, a rendu une « visite de courtoisie » au Président de la République qui séjournait à Brégançon (*Le Monde*, 28-8). A l'invitation de M. Michel Barnier, député (RPR) et président du conseil général de Savoie, M. F. Mitterrand a accepté d'assister à une session extraordinaire de l'assemblée départementale (*ibid.*, 30-8).

— *Six parlementaires de l'opposition à la délégation française à l'ONU.* Parmi les membres de la délégation à la 39<sup>e</sup> session (décret du 19-9, p. 3007), figurent deux députés, MM. Barnier (RPR) et Stasi (UDF) et quatre sénateurs de l'opposition, MM. Bettencourt (UERI), Chaumont (RPR), E. Faure (GD) et Mont (UC). Ce geste de décripation n'est pas tout à fait inédit puisque M. J.-P. Cot (s) avait été désigné pour accompagner M. Giscard d'Estaing à New York en 1978 (*CCF*, 6, p. 310).

#### ORDRE DU JOUR

— *Déclaration du Gouvernement.* La résolution adoptée le 30-6 par le Sénat prévoit que si un débat n'est pas prévu, un sénateur de *chaque groupe* peut répondre au Gouvernement (art. 39, al. 3 R). Jusque-là, un seul sénateur pouvait user de cette faculté, qui avait donné lieu, le 21-9-1981, à un incident avec Mme Luc (PC) : v. cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 24, p. 191.

#### PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* Jean-Yves Cherot, *Le comportement parlementaire*, Economica, 1984.

— *Parlementaire en mission : condition.* Interrogé par M. Cousté (RPR) sur la portée de l'irresponsabilité (art. 26 C) au regard du parlementaire en mission, en l'absence d'un statut (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 26, p. 184), le PM refuse de se prononcer, en se retranchant derrière l'appréciation souveraine du juge, le jour où il aurait à en connaître (AN, Q, p. 3487). On opinera, pour notre part, pour une interprétation *stricte* de l'immunité.

— *Parlementaire en mission : Nomination.* Dans le même temps où M. Dreyfus-Schmidt (sénateur s) était chargé d'une mission auprès du ministre des affaires européennes (p. 2855), Mme Halimi (député app. s) étant reconduite (p. 2865) dans celle assumée aux relations extérieures

(cette *Chronique*, n° 30, p. 174). En conséquence, elle devait renoncer à son mandat. C'est le 6<sup>e</sup> parlementaire visé par cette incompatibilité (*ibid.*, n° 29, p. 185). V. *Assemblée nationale*.

#### PARTIS POLITIQUES

— *Le comité central refuse la participation communiste.* Le nouveau PM a reçu le 18-7 le secrétaire général du PCF, M. Marchais, accompagné de deux membres du secrétariat MM. Fiterman, ministre dans le gouvernement démissionnaire et Lajoinie, président du groupe AN. Après une réunion de bureau politique, le comité central a considéré que les réponses de M. Fabius aux questions de la délégation du PCF ne permettaient pas la participation des communistes au nouveau Gouvernement (*Le Monde*, 20-7).

— *Le Gouvernement et les partis.* A l'occasion du conseil des ministres du 19-7, le chef de l'Etat a rappelé aux membres du nouveau gouvernement qu'ils « ne représentent aucun parti politique » et qu'il n'y a « pas lieu de transposer au sein du Gouvernement des problèmes internes qui peuvent exister au sein des formations politiques ». Cette exhortation traditionnelle (*CCF*, 19, p. 347) a été complétée dans le sens de la description : « vous devez respecter les adversaires politiques et vous devez ne jamais franchir la limite du respect d'autrui » (*Bulletin quotidien*, 20-7).

— *Réunion.* Le comité directeur du PS, qui ne s'était pas réuni depuis le 1<sup>er</sup>-7, en dépit du changement de Gouvernement, a siégé les 8 et 9-9 (*Le Monde*, 9/10-9).

— *Statut constitutionnel.* La conformité du projet sur les entreprises de presse à l'art 4 C, contestée au cours du débat (cette *Chronique*, n° 30, p. 175), l'a été à nouveau devant le CC. Dans sa décision 84-181 DC du 10/11-10, il précise que les dispositions suivant lesquelles les partis « se forment et exercent leur activité librement » n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer aux partis politiques, en matière de liberté de la presse, des droits supérieurs à ceux que l'art. 11 de la Déclaration de 1789 reconnaît à tous les citoyens. La décision précise qu'il incombe au législateur de formuler des prescriptions tendant à empêcher que l'application des règles relatives à la transparence et au pluralisme des entreprises de presse « n'entrave l'activité spécifique des partis politiques » et elle constate que cette exigence a été satisfaite par l'art. 21 de la loi.

#### POUVOIRS PUBLICS

— *Insignes et emblèmes.* L'utilisation de la cocarde tricolore est précisée, dans les termes ci-dessus, par le ministre de l'intérieur, à la demande de M. Sautier (UDF) : « Le décret validé du 20 août 1942 réserve le droit

d'arborer une cocarde tricolore sur leur véhicule aux membres du Gouvernement et aux commissaires de la République dans le ressort exclusif de leur département. Le bénéfice de cette mesure a été exceptionnellement étendu, à titre de courtoisie, aux membres du Parlement et aux commissaires adjoints de la République lorsqu'ils représentent le Gouvernement à des cérémonies officielles. La cocarde aux couleurs nationales assure aux véhicules qui en sont pourvus des commodités de circulation et de stationnement. Elle facilite ainsi l'exercice de leurs fonctions pour ses titulaires. Les membres de l'Assemblée des Communautés européennes qui sont en même temps membres du Parlement français ont naturellement le droit d'utiliser la cocarde tricolore pendant la durée de leur mandat de député ou de sénateur. Les membres français de l'Assemblée des Communautés européennes qui ne sont ni députés ni sénateurs pourront se voir délivrer une cocarde aux couleurs de l'Europe par la procédure de l'Assemblée européenne dès que cet insigne, dont la création est à l'étude, aura reçu une reconnaissance officielle » (AN, Q, p. 4512).

#### PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* A. M. Le Bos-Le Pourhiet, Le remplacement du Premier ministre empêché : intérim ou délégation, RDP, 1984, p. 993 ; O. Duhamel, Le deuxième Premier ministre, *Le Monde*, 20-7.

— *Condition.* « Lui c'est lui et moi c'est moi. » L'affirmation *ex abrupto* de M. Laurent Fabius, le 5-9 à Antenne 2 (*Le Monde*, 7-9), tranche par rapport aux appréciations traditionnellement portées par ses prédécesseurs, s'agissant de leur position à l'égard du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 30, p. 177). Il a, par ailleurs, revendiqué son pouvoir de commandement par rapport aux ministres, avant de conclure, de manière péremptoire : *Je vais gouverner.* Depuis la déclaration de Georges Pompidou, retour de Kaboul, en mai 1968, on n'avait plus souvenir de ce langage.

#### V. Gouvernement.

— *Non-présence.* Hospitalisé au Val-de-Grâce, M. Mauroy n'assistait pas au conseil des ministres du 9-5 où fut délibéré le projet de loi sur la limite d'âge dans la fonction publique, lequel n'aurait donc pas été valablement adopté dès lors que l'intérim du Premier ministre n'avait pas été assuré. Répondant à ce grief, le CC constate que le PM a exercé le droit d'initiative qu'il tient de l'art. 39 C en signant lui-même le décret de présentation au Parlement (p. 2909). V. *Loi.*

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Epouse du chef de l'Etat.* Pour son action humanitaire au temps de la dictature, Mme Mitterrand a été faite *citoyenne d'honneur* par le gouvernement de l'Argentine (*Le Monde*, 18-9).

— *Fonction.* « Rien n'arrêtera l'action que je conduis pendant le temps pour lequel la confiance populaire m'a confié ce mandat », a déclaré le chef de l'Etat le 6-9 à Montmélian (Savoie) ; M. Mitterrand a également demandé que « soient respectés les choix de la majorité issue de libres élections, et qui le restera tout le temps qui lui a été donné par les institutions » (*Le Monde*, 8-9).

A Périgueux pour son 8<sup>e</sup> voyage en province, M. Mitterrand a répondu au maire M. Guéna (RPR) qu'il y a d'un côté, « le rôle du Président de la République, voulu par les Français, qui sont en droit d'attendre que sa façon d'agir soit équitable et que nul ne soit repoussé de la vie nationale » ; de l'autre, « la gestion de la vie politique », qui appartient à la majorité et au Gouvernement. Chaque fois que la communauté nationale se sent déchirée par tel ou tel problème, le rôle du chef de l'Etat est « d'intervenir, de tenter d'apaiser les passions... Je continuerai ma route, sans tenir compte de rien d'autre que de l'intérêt national » (*ibid.*, 12-10).

#### V. *Alternance, opposition.*

— *Irresponsabilité : Fin de non-recevoir.* M. Cousté (RPR) interrogeait M. Fabius à propos d'une déclaration du chef de l'Etat en matière européenne. Il s'est vu opposer un refus : *Conformément à l'art. 68 de la Constit. le PM ne peut répondre à une question qui met en cause le Président de la République* (AN, Q, p. 4025).

#### V. *Commission d'enquête.*

— *Réunion à l'Elysée.* Une « réunion de travail » sur le sort de J. Abouchar, journaliste détenu en Afghanistan, s'est tenue le 1-10 à l'initiative de M. Bianco, secrétaire général, en présence de représentants du Quai d'Orsay et d'Antenne 2.

— *Veto présidentiel.* Le président-législateur s'est manifesté à nouveau (cette *Chronique*, n° 31, p. 194). Lors de l'examen par l'AN, le 23-8, du projet de révision de l'art. 11 de la Constitution, le chef de l'Etat s'est opposé au dépôt d'amendements auxquels le rapporteur, M. Forni (s) s'était arrêté, prévoyant notamment la consultation préalable du CC sous forme d'un avis (*Le Matin*, 21-8 et *Libération*, 22-8).

#### QUESTIONS

— *Recevabilité.* La résolution adoptée le 30-6 par le Sénat étend aux questions écrites ou orales la compétence de la délégation du bureau chargée d'apprécier la recevabilité des propositions de loi ou de résolution (art. 74 et 76 R). V. *Président de la République.*

— *Questions orales avec débat.* La même résolution réduit de trente à vingt minutes le temps de l'auteur de la question et de vingt à dix celui

des orateurs inscrits ; en revanche, elle attribue dix minutes à l'auteur et cinq aux orateurs inscrits pour répondre au Gouvernement, point qui n'était pas précisé par le R. (art. 82).

#### RÉFÉRENDUM

— *Après le refus sénatorial de la révision.* « Il en a le droit », a constaté le chef de l'Etat lors de son voyage en Savoie, ajoutant : « La suite n'est pas du tout que tout référendum soit impossible. J'aviserai selon les circonstances. Je ne laisserai pas tomber ce droit en désuétude si l'occasion se présente » (*Le Monde*, 7-9).

#### RÉPUBLIQUE

— *Nature quasi monarchique de la V<sup>e</sup> République ?* Dans son rapport au comité central des 17/19-9 le secrétaire général du PCF a estimé que la Constitution de 1958, et plus exactement son interprétation depuis 1962, a eu, entre autres conséquences, « la nature quasi monarchique du pouvoir, exercé par un homme seul, le Gouvernement voyant son statut réduit à celui d'exécution des choix politiques du chef de l'Etat » (*Le Monde*, 21-9).

— *Tradition républicaine.* M. Olivier Renard-Payen, magistrat, a été nommé par le conseil des ministres du 22-8 (*Le Monde*, 23-8) directeur général de la gendarmerie nationale, renouant, selon le porte-parole du Gouvernement, *avec une tradition républicaine abandonnée depuis longtemps.*

#### RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

— *Art. 49, alinéa 1<sup>er</sup>.* Conformément à la tradition (cette *Chronique*, n° 26, p. 190), M. Laurent Fabius a engagé l'existence de son gouvernement sur une déclaration de politique générale le 24-7 (AN, p. 4148). Elle a été approuvée par le seul groupe socialiste (majoritaire à lui seul) par 279 voix contre 157. Le groupe communiste se réfugiant, pour sa part, dans l'*abstention positive*, au lendemain de son départ du pouvoir et en prélude à la rupture de l'union de la gauche.

#### V. Gouvernement. Majorité.

— *Art. 49, 3 C.* Pour la 8<sup>e</sup> fois depuis 1981, cette procédure a été appliquée le 7-9, à propos de la loi sur la presse qui avait déjà été considérée comme adoptée en 2<sup>e</sup> lecture (cette *Chronique*, n° 31, p. 197) et qui revenait à l'AN en nouvelle lecture après l'échec de la CMP (p. 4396). Le conseil des

ministres du 5 avait autorisé M. Fabius à y recourir à nouveau, comme son prédécesseur, afin de permettre l'adoption en temps utile d'un projet qui avait fait l'objet d'abondants débats (*Le Monde*, 7-9). Une motion de censure, immédiatement déposée, recueillit 105 voix le 10-9 (p. 4423). En revanche, l'art. 49, 3 C ne fut pas appliqué pour la dernière lecture, le 12-9, car l'AN se prononçait alors, conformément à l'art. 45 C, sur le dernier texte adopté par elle et par un seul vote : il n'y avait donc pas lieu de recourir à l'art. 49, 3 C qui avait été utilisé précédemment dans le seul but d'accélérer la procédure.

## Application de l'art. 49, 3 C

Date de l'engagement de responsabilité	Gouvernement	Texte
<i>1<sup>re</sup> législature</i>		
25 novembre 1959	Michel Debré	Loi de finances pour 1960 (1 <sup>re</sup> lecture)
29 octobre 1960	Michel Debré	Loi de programme militaire (1 <sup>re</sup> lecture)
17 novembre 1960	Michel Debré	Loi de programme militaire (2 <sup>e</sup> lecture)
1 <sup>er</sup> décembre 1960	Michel Debré	Loi de programme militaire (3 <sup>e</sup> lecture)
12 juillet 1962	Georges Pompidou	Collectif 1962 (Pierrelatte) (1 <sup>re</sup> lecture)
23 juillet 1962	Georges Pompidou	Collectif 1962 (Pierrelatte) (2 <sup>e</sup> lecture)
24 juillet 1962	Georges Pompidou	Collectif 1962 (Pierrelatte) (3 <sup>e</sup> lecture)
<i>3<sup>e</sup> législature</i>		
18 mai 1967	Georges Pompidou	Pouvoirs spéciaux (1 <sup>re</sup> lecture)
7 juin 1967	Georges Pompidou	Pouvoirs spéciaux (2 <sup>e</sup> lecture)
14 juin 1967	Georges Pompidou	Pouvoirs spéciaux (3 <sup>e</sup> lecture)
<i>5<sup>e</sup> législature</i>		
14 octobre 1976	Raymond Barre	Collectif 1976 (1 <sup>re</sup> lecture)
15 juin 1977	Raymond Barre	Election du Parlement européen au suffrage universel (1 <sup>re</sup> lecture)
<i>6<sup>e</sup> législature</i>		
18 novembre 1979	Raymond Barre	Projet de loi de finances pour 1980 (1 <sup>re</sup> lecture)
5 décembre 1979	Raymond Barre	Projet de loi et lettre rectificative portant diverses mesures de financement de la Sécurité sociale (1 <sup>re</sup> lecture)
13 décembre 1979	Raymond Barre	Projet de loi de finances pour 1980 (rapport CMP)
20 décembre 1979	Raymond Barre	Projet de loi portant diverses mesures de financement de la Sécurité sociale (rapport CMP)
7 janvier 1980	Raymond Barre	Première partie du projet de loi de finances pour 1980 (1 <sup>re</sup> lecture)

Date de l'engagement de responsabilité	Gouvernement	Texte
9 janvier 1980	Raymond Barre	Seconde partie et ensemble du projet de loi de finances pour 1980 (1 <sup>re</sup> lecture)
<i>7<sup>e</sup> législature</i>		
26 janvier 1982	Pierre Mauroy	Projet de loi de nationalisation (1 <sup>re</sup> lecture)
24 juin 1982	Pierre Mauroy	Projet de loi sur les prix et les revenus (1 <sup>re</sup> lecture)
9 juillet 1982	Pierre Mauroy	Projet de loi sur les prix et les revenus (2 <sup>e</sup> lecture)
13 juillet 1982	Pierre Mauroy	Projet de loi sur les prix et les revenus (3 <sup>e</sup> et dernière lecture)
23 novembre 1982	Pierre Mauroy	Projet de loi sur le règlement de certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord, de la guerre d'Indochine ou de la seconde guerre mondiale (2 <sup>e</sup> lecture)
22 mai 1984	Pierre Mauroy	Projet de loi sur l'enseignement privé (1 <sup>re</sup> lecture)
5 juillet 1984	Pierre Mauroy	Projet de loi sur les entreprises de presse (2 <sup>e</sup> lecture)
7 septembre 1984	Laurent Fabius	Projet de loi sur les entreprises de presse (nouvelle lecture)

#### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

— *Projet de révision.* Conformément à l'annonce faite au pays, le 12-7, par le chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 31, p. 197), le conseil des ministres du 19-7 a adopté un projet de loi constitutionnelle portant révision du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, en application de l'art. 89 de celle-ci, *pour permettre aux Français de se prononcer par référendum sur les garanties fondamentales en matière de libertés publiques.* Ce projet dispose, en reprenant pratiquement les termes d'une proposition de M. Jean Foyer (RPR) déposée en 1983 (AN, n° 1835) : « le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, *concernant les garanties fondamentales des libertés publiques* ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » (S, n° 480). Ce projet devait provoquer un véritable maelström, concernant tout à la fois sa nécessité juridique et sa portée politique.

Un référendum sur le référendum s'impose-t-il ? Sur ce thème, les experts constitutionnels rivaliseront d'ardeur, tout au long de l'été (ils voudront bien nous pardonner de ne point les citer, de crainte d'en oublier), en se réclamant de l'interprétation stricte ou large de l'art. 11 (cette *Chronique*, n° 31, p. 195).

Parallèlement, la majorité et l'opposition succomberont au *syndrome de Schiefflen* de la manœuvre enveloppante. Tandis que la majorité était désireuse d'être lavée du soupçon liberticide, l'opposition dénonçait l'accroissement du pouvoir présidentiel consécutif à une démarche plébiscitaire. A l'issue d'un entretien avec le chef de l'Etat le 13-7 (*Le Monde*, 15-7), M. Alain Poher indiquait : *je lui ai demandé de prévoir des garanties parlementaires constitutionnelles précises... Il ne faut pour le futur ni plébiscite, ni question ambiguë ou mal posée*. L'attente ayant été déçue (il suffisait à cet égard, selon la pratique officieuse antérieure que le cc formulât un avis, lors de la mise en œuvre du référendum), le Sénat, saisi en premier lieu, devait engager l'épreuve de force avec le pouvoir. Son président avait tout d'abord émis l'idée, le 25-7, de soumettre le projet à la ratification du Congrès et non à celle du peuple. Le porte-parole du Gouvernement lui rétorquera aisément qu'en vertu de l'art. 89, le choix de l'alternative est *une prérogative exclusive du Président de la République* (*ibid.*, 27-7). Sa majorité, ayant renoncé, ensuite, à amender le texte, le 27-7 (*ibid.*, 28-7), opposa la question préalable, le 8-8, par 207 voix contre 106 (p. 2380) : *considérant que le Sénat a atteint son objectif* (retrait du projet Savary), *le projet de révision... fait diversion et crée la confusion dans les esprits*.

En revanche, l'AN devait l'approuver le 23-8 par 324 voix contre 158 (p. 4314), dans ses termes initiaux, après que les amendements avancés par le rapporteur M. Forni (s), concernant la procédure référendaire (avis du cc) et son champ d'application (le référendum ne peut être utilisé pour réduire les libertés) se furent heurtés à un veto présidentiel (*Libération*, 22-8). V. *Président de la République*. Le projet fera l'objet d'un nouveau refus du Sénat, le 5-9, par 207 voix contre 104 dès lors *qu'il ne s'agit pas de garantir les libertés publiques mais d'élargir les pouvoirs du Président de la République*. En l'absence d'un vote *en termes identiques* (art. 89), la révision a été repoussée, en final, tandis que l'ombre de la prescription s'étendait sur le référendum (p. 2484).

De ce projet mort-né, deux enseignements peuvent, semble-t-il, être dégagés. La matière référendaire, qui n'est pas sans analogie, *mutatis mutandis*, avec celle des actes de gouvernement, selon l'opinion d'un éminent membre de la doctrine, a égaré les juristes sur un faux problème. Autrement dit, c'est l'accord entre les pouvoirs publics qui préside à l'opération et non pas tant les règles de droit quasi inexistantes, en l'espèce, pour regrettable que cela soit. Mais, pour l'heure, la meilleure *garantie* des libertés réside dans la conscience du juge constitutionnel, et la vigilance des citoyens.

En outre, cédant au réalisme, on est fondé à avancer l'idée selon

laquelle l'échec de la démarche présidentielle dissimule un objectif plus ambitieux. Au moment où l'attention était accaparée par les arabesques de l'art. 11, un changement substantiel se produisait : la rupture de l'union de la gauche, c'est-à-dire de la majorité présidentielle et, par voie de corollaire un recentrage de la vie politique, dont la constitution du gouvernement Fabius le 17-7 porte témoignage. Après la rigueur économique de 1983, le *rassemblement* politique marque un tournant capital du septennat.

V. *Président de la République, Référendum, Sondages.*

SÉNAT

— *Modification du règlement.* Le CC a déclaré conforme la résolution adoptée le 30-6 par le Sénat (p. 2046), par laquelle se trouvent codifiées et inscrites dans le règlement un certain nombre de pratiques et de règles coutumières (V. *Commissions, Ordre du jour, Questions*).

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Bilan.* L'ordre du jour de la session extraordinaire ouverte le 2-7 a été modifié par le décret du 19-7 (p. 2347) pour y inclure le projet de loi constitutionnelle portant révision de l'art. 11 (sur cette question d'ordre du jour, v. *CCF*, 21, p. 456). Le décret de clôture est intervenu le 12-9 (p. 2895). Six projets ont été définitivement adoptés, dont quatre par « dernier mot » des députés (BAN, 108). Cette session, la plus longue de la V<sup>e</sup> République, a surtout été marquée par la démission du Gouvernement Mauroy et la désignation de son successeur, de telle sorte que l'AN n'a pas siégé entre le 11 et le 24-7 (ni entre le 31-7 et le 23-8).

V. *Gouvernement, Responsabilité du Gouvernement, Révision de la Constitution.*

SONDAGES

— *Polémiques sur le référendum.* L'Association pour le référencum sur les libertés publiques (v. *Révision de la Constitution*) ayant largement diffusé les résultats d'un sondage selon lesquels 70 % des Français y étaient favorables, le président du groupe RPR du Sénat, M. Pasqua, a saisi la commission des sondages en vertu de la loi du 19-7-1977. Celle-ci a publié le 9-8 une mise au point exprimant ses réserves, tant sur la formulation de la question que sur la procédure d'enquête de l'Institut IPSOS (*Le Monde*, 11-8) ; l'IPSOS a déposé un recours pour excès de pouvoir le 13 (*ibid.*, 14-8) tendant à l'annulation de ladite mise au point (cf. CE, 22-12-1982 d'Orcival, cette *Chronique*, n° 26, p. 191).

D'autre part, trois sénateurs, MM. Pasqua (RPR), Pado (UC) et Dailly (CD) ont assigné en référé l'IPSOS, l'Association pour le référendum, *Le Matin*, et quatre sociétés d'affichage, en réclamant l'interdiction de toute nouvelle publication et la diffusion du communiqué de la commission des sondages (*Le Monde*, 12/13-8), mais le président de TGI de Paris a jugé la demande irrecevable, les requérants n'ayant pas été mis en cause personnellement (*ibid.*, 16-8).

— *Loi informatique et liberté*. L'art. 31 de la loi 78-17 du 6-1-1978 interdit de mettre en mémoire les données nominatives relatives aux opinions politiques, sauf accord exprès de l'intéressé, et la CNIL a eu à nouveau (*CCF*, 19, p. 461) à se préoccuper de son application aux enquêtes par sondages (*Le Monde*, 3-10).

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 octobre 1984.*

---

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

## Pouvoirs-Biblio

Michel Branciard, *La décentralisation dans un pays centralisé*, Lyon, Chronique sociale, 1984, 172 p. Par un ancien enseignant, syndicaliste, un essai de synthèse pour le grand public.

Raymond Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale*, préface de Georges Burdeau, 228 p. index, Paris, Economica, coll. « Classiques », dirigée par Pierre-Michel Eisemann. Première œuvre — et quelle œuvre — d'une collection plus que bienvenue pour la science du droit public.

Luc Ferry et Alain Renaut, *Philosophie politique, 3 : Des droits de l'homme à l'idée républicaine*, PUF, coll. « Recherches politiques », 1985, 192 p. Pour comprendre les débats sur les droits de l'homme, une réflexion critique sur les conceptions politiques contradictoires susceptibles de les fonder : libéralisme/socialisme. Au cœur de nos controverses.

Jean Gicquel et André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Précis Domat », 978 p., index. Un grand classique des manuels et dont l'auteur n'a pas besoin d'être présenté aux lecteurs de *Pouvoirs*.

Pierre Nora (direction), *Les lieux de mémoire, I : La République*, Ed. Gallimard, Bibliothèque illustrée des Histoires, 674 p. Superbe ouvrage sur les symboles, les monuments, la pédagogie, les commémorations de la République.

« *La Constitution de la Cinquième République* », numéro spécial de la *Revue française de Science politique*, vol. 34, août-septembre 1984, 528 p. Issu du Colloque de l'Association française de Science politique, organisé les 8 et 9 mars 1984 par Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi, ce volume en réunit, avec le présent numéro de *Pouvoirs*, les principaux rapports, en attendant la publication sous forme de livre dans la coll. « Références » par les Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.

SOFRES, *Opinion publique*, 1985, Ed. Gallimard, 1985, env. 290 p., index. Deuxième volume d'une série annuelle, absolument indispensable pour suivre la vie politique, économique, sociale, internationale. Des chapitres plus courts et plus nombreux facilitent la lecture de l'instrument de travail pour quiconque analyse notre présent.

---

Imprimé en France, à Vendôme

Imprimerie des Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 038988 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 30 730

CPPAP n° 59 303

Dépôt légal : Janvier 1985

# POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1984)  
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)  
3. **qui gouverne la Chine?**
- 1978 4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1982)  
5. **le consensus** (épuisé)  
6. **l'Union soviétique** (épuisé)  
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**  
(nouvelle édition 1984)  
9. **le giscardisme** (épuisé)  
10. **les pouvoirs de crise**  
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1983)  
13. **le Conseil constitutionnel**  
14. **élire un président**  
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**  
17. **le pouvoir dans l'Eglise**  
18. **Italie**  
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**  
21. **le système communiste**  
22. **la R.F.A.**  
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**  
25. **les pouvoirs africains**  
26. **le pouvoir syndical**  
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**  
29. **les Etats-Unis**  
30. **l'école**  
31. **la corruption**
- 1985 32. **la représentation proportionnelle**

## ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1985)	232 F	316 F
2 ans (1985-1986)	464 F	632 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES  
DE FRANCE**

*SERVICE DES REVUES*

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF*

A paraître

**les sondages  
l'assemblée nationale  
le Japon**

## la représentation proportionnelle

A quelle conception de la démocratie correspond la proportionnelle ?

D'où vient l'idée proportionnaliste ? Comment fut-elle défendue ?

Quelles sont les différentes modalités d'élection à la proportionnelle ?

Comment la proportionnelle modifie-t-elle la machinerie institutionnelle ?

Comment fonctionne la RP en Belgique ? Avec quelles conséquences ?

Quelle est la réalité du mode de scrutin en Allemagne fédérale ?

Le Parti socialiste français et la Démocratie chrétienne italienne incorporent la RP dans leurs statuts. Avec quels effets ?

Quelles ont été les positions successives de Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand sur le mode de scrutin pour élire les députés ?

Que deviendrait la V<sup>e</sup> République si l'on introduisait la proportionnelle ?

La répartition des sièges varie selon le type de proportionnelle : quels auraient été les résultats des élections passées avec chaque variante de RP ou avec un système mixte ?

Bref, si demain la proportionnelle...

### JOURNAL

Olivier DUHAMEL  
Jean-Luc PARODI

Chronique de l'opinion publique :  
Le Parti communiste à l'épreuve du pouvoir

Pierre AVRIL  
Jean GICQUEL

Chronique de la V<sup>e</sup> République :  
(juillet-octobre 1984)

