

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^e siècle ;
- Développement sociopolitique par différents auteurs de la seconde moitié du XIX^e 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^{er}, 2^e...*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 réformatrice 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 (Saripolos, 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^{er} 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 % voix / % 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 réformatrice 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. Rempporter 3 circonscriptions permet d'éliminer toute opposition au sein du Grand Conseil. L'Association réformatrice 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^e 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 réformatrice 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^e 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^e 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 acerbées 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 défectueux, 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 réformatrice de Genève, 1865.

On lit ainsi dans le programme de l'Association réformatrice de Genève du 1^{er} 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'insérerait 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 reproducer clearly expressed of political ideologies.

RÉSUMÉ. — *La relecture des participants à la pensée proportionnaliste du XIX^e 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.