

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 proportionnalistes (7) en juin 1982 } 15,2 %

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 décidée, 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 le 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.*