PHILIPPE LAUVAUX

LA DÉMOCRATIE MAJORITAIRE

CONCEPTION ET DISCUSSION D'UN MODÈLE POLAIRE

TOCQUEVILLE : « Il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu ; car en dehors de la majorité dans les démocraties, il n'y a rien qui résiste » (*De la démocratie en Amérique*). Ainsi, l'expression de *démocratie majoritaire* comporte un aspect indéniablement tautologique. Le processus démocratique n'est-il pas celui de l'identification de la *sanior pars* à la *major pars* ? Or elle est devenue presque un lieu commun du fait de l'étonnant succès de la typologie des régimes démocratiques proposée par Arend Lijphart et qui distingue parmi ceux-ci un modèle majoritaire et un modèle de consensus[1]. Lijphart définit ces deux modèles comme des types idéaux, mais l'un et l'autre à des degrés différents. Le premier constituerait un « paradigme » au sens kuhnien[2], c'est-à-dire un concept largement admis mais jamais réellement éprouvé (voir *infra*). Le second, au contraire, correspondrait à la pratique effective, et du reste souhaitable, des régimes démocratiques existant dans le monde. Le point de départ de cette différenciation analytique se trouve dans le constat que les sociétés qualifiées par Lijphart de pluralistes – par opposition aux sociétés homogènes – ne peuvent se satisfaire durablement des règles simples et brutales du jeu majoritaire. C'est en étudiant d'abord le système politique des Pays-Bas que Lijphart a été amené à élaborer ce qu'il a en premier lieu

1. *Democracies : Pattern of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1985.

2. Th. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1970, cité *in* A. Lijphart, « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », *Revue internationale des sciences sociales*, août 1991, pp. 515-526.

appelé le modèle « consociationnel[3] ». Mais d'autres auteurs américains ont à peu près dans le même temps construit des schémas comparables : Lijphart désigne Robert Dixon comme son inspirateur et signale que sa notion de modèle consensuel de démocratie correspond à la démocratie « libérale » de William Riker et à celle de polyarchie chez Robert Dahl.

Dans le courant publiciste français contemporain, en revanche, la notion de *pouvoir majoritaire* reçoit, notamment à travers les analyses de Maurice Duverger, une acception valorisante. Elle est en effet opposée à un antimodèle identifié aux systèmes de la IIIe et de la IVe République. Le critère du degré de concentration du pouvoir est, comme chez Lijphart, mis en évidence, mais il est alors, en particulier chez Duverger, présenté comme la condition même de son efficacité.
6 D'autre part, il est souvent naturellement relié au phénomène de la personnalisation du pouvoir, croissant à l'époque contemporaine. Dès lors, Duverger, au rebours de Lijphart, décèle une évolution conduisant le modèle majoritaire à se développer au détriment de son contraire.

Paradigme imparfait ou modèle voué à l'expansion : la démocratie majoritaire de Lijphart coïncide-t-elle avec le pouvoir majoritaire de Duverger et les objectifs qu'ils en déduisent sont-ils inconciliables ? Plus fondamentalement, au regard des données résultant de la comparaison, ce type de classifications contribue-t-il à l'intelligence des phénomènes démocratiques, en particulier depuis le moment (si récent soit-il) où elles ont été conçues ?

La Convergence des Critères Doctrinaux

Le paradigme imparfait

La typologie de Lijphart a été réalisée au départ de l'observation des systèmes politiques existant durablement dans une vingtaine de pays. La *summa divisio* entre les deux modèles démocratiques est opérée sur la base d'une série de critères prenant en compte les rapports institutionnels entre les organes de l'État, le système électoral et celui des partis, la structure de l'État, l'existence ou non d'une constitution rigide et d'un contrôle de constitutionnalité. La combinaison des critères permet de mesurer le degré de concentration du pouvoir et, dès

3. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

lors, d'effectuer la distinction entre le modèle majoritaire, qui tend à concentrer le pouvoir politique entre les mains de la majorité, et le modèle consensuel, qui « s'efforce de partager, disperser, contenir et limiter le pouvoir par toutes sortes de moyens[4] ». Parmi les critères et les moyens envisagés, Lijphart établit deux axes. Le premier représente la dimension dite « cadres-partis » en tant qu'il rassemble les variables étroitement liées que sont le type de régime, le pouvoir de l'exécutif, le système de partis et le mode de scrutin ; le second, dit « fédéral-unitaire », est constitué par les variables également connexes que sont la structure de l'État, celle du parlement et le degré de flexibilité de la constitution, lesquelles distinguent aussi l'État fédéral de l'État unitaire dans l'analyse classique du fédéralisme, et apparaissent à ce titre moins déterminantes pour l'appréciation du caractère majoritaire ou non d'un régime démocratique.

Au moins en tant que type pur, le modèle majoritaire est, selon Lijphart, « entièrement contredit par le fonctionnement effectif des démocraties et des traditions démocratiques partout où elles existent dans le monde ». En effet, « deux pays seulement – la Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni (le "modèle de Westminster") – peuvent être qualifiés sans ambiguïté de régimes majoritaires, tous les autres s'écartant considérablement de ce modèle »[5]. Il observe ainsi que, dans l'ensemble, le gouvernement de coalition est beaucoup plus fréquent que le gouvernement homogène majoritaire ; la plupart des pays connaissent un mode de scrutin proportionnel ainsi que le multipartisme avec clivages pluridimensionnels ; presque tous disposent d'une constitution rigide ; quinze pays ont un parlement bicaméral. La seule caractéristique pour laquelle le modèle majoritaire l'emporte est l'État unitaire. Lijphart insiste en outre sur le fait, selon lui souvent négligé, que dans les deux démocraties majoritaires qu'il reconnaît, les majorités parlementaires sont d'ordinaire artificielles dans la mesure où elles ne représentent pas une majorité populaire et que, à ce titre, même la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande ne peuvent être tenues pour de bons exemples de démocratie majoritaire. Dès lors, comment expliquer, s'interroge-t-il, le décalage entre la prépondérance du modèle majoritaire sur le plan théorique et la rareté de son application effective ? La réponse, selon lui, est que cette règle constitue un « paradigme » dans le sens

4. *Id.*, art. cit., p. 515.
5. *Ibid.*, p. 516 et 521.

(Th.S. Kuhn) d'un « concept, d'une démarche ou d'un modèle fondamental propre à un champ d'études, qui est très largement admis, et rarement soumis à un examen sérieux. Trait caractéristique de ce paradigme, les divergences entre les faits et la théorie ne suffisent pas à le faire abandonner ». Et Lijphart conclut : « A mon sens, nous devrions nous révolter contre l'adoption de cette règle comme seul critère distinctif de la démocratie, et lui substituer une conception plus large [...] », celle donc du modèle consensuel[6].

Celui-ci, au contraire du précédent, connaît avec la Suisse une expression « pratiquement pure », mais on peut aussi y inclure la plupart des petits pays d'Europe occidentale pratiquant, suivant des techniques variées, la démocratie de concordance et parmi lesquels la Belgique et les Pays-Bas ont été, pour Lijphart, des terrains d'analyse
8 privilégiés.

Cependant, le caractère idéal (quoique inégalement) des deux modèles et le regroupement des critères suivant deux axes distincts ont pour effet – et sans doute pour objet – d'induire la prise en compte d'un modèle intermédiaire. Les États-Unis semblent en effet avoir posé à Lijphart un problème particulier d'intégration dans sa typologie. S'ils se situent clairement dans le modèle de consensus par rapport au second axe des critères – l'axe fédéral-unitaire –, ils appartiennent au type majoritaire par rapport au premier : l'axe cadres-partis. En outre, au sein même de cet axe premier, le régime présidentiel en tant que tel est ambivalent au regard de l'opposition majorité-consensus : d'une part il se définit par la séparation des pouvoirs, caractéristique consensuelle, mais d'autre part aussi par la concentration du pouvoir exécutif ; or, note Lijphart (apparemment très sérieusement), « comme le titulaire d'une charge unique ne peut être élu à la proportionnelle, le scrutin majoritaire, sous une forme ou une autre, devient inéluctable[7] ».

La thématique du pouvoir majoritaire

La typologie ainsi établie à travers deux axes d'une portée inégale suggère un rapprochement avec la thématique du *pouvoir majoritaire* telle qu'elle a été envisagée en France depuis la fin de la IVe République. Même si elle se réfère occasionnellement au régime américain, cette autre classification tend à se limiter au cadre des régimes parle-

6. *Ibid.*, p. 523 et 525.
7. *Ibid.*, p. 524.

mentaires au sein desquels, relève Jean-Claude Colliard, le doyen Vedel proposait dans les années 1960 de déceler deux catégories : ceux dans lesquels l'exécutif et le législatif ne sont que deux branches de l'activité d'un parti majoritaire au pouvoir et ceux dans lesquels, en raison soit de l'absence d'un parti majoritaire soit du manque de discipline d'un tel parti, il n'y a pas d'articulation simple entre le parlement et le gouvernement[8]. De même, Maurice Duverger distingue au sein du parlementarisme les régimes à majorité de ceux sans majorité et décèle une évolution conduisant les premiers à se développer par rapport aux seconds[9]. Comme chez Lijphart, l'accent est mis sur la concentration du pouvoir mais, chez Duverger, cette variante est valorisée par l'idée que celle-ci constitue la condition de son efficacité et, d'autre part, se trouve intimement reliée à la notion de personnalisation du pouvoir : « on appelle pouvoir majoritaire l'autorité que détient le chef d'une majorité parlementaire quand celle-ci est stable et disciplinée » ; de même, « le développement du pouvoir majoritaire a reconstitué une concentration des pouvoirs autour du chef de la majorité parlementaire »[10]. A l'opposé, « dans un parlement sans majorité, les députés bénéficient de ce qu'on pourrait appeler une "omnipotence négative". Ils sont les maîtres du jeu politique, mais ils ne peuvent le jouer qu'en empêchant toute majorité solide, tout gouvernement efficace, toute décision énergique, sauf en de rares circonstances, très exceptionnelles. Ils ne peuvent que détruire, ils ne peuvent pas construire[11] ». Et Maurice Duverger d'évoquer évidemment les souvenirs des IIIe et IVe Républiques, mais aussi le cas de l'Italie, d'Israël, du Danemark, et ceux de la Belgique et des Pays-Bas.

La particularité de cette classification est alors d'insister sur la note de l'efficacité en tant que condition subjective de la légitimité (S.M. Lipset) alors que la paralysie produit dans le corps des citoyens le sentiment d'une aliénation et de l'inutilité de l'exercice du suffrage. C'est à cette conséquence particulière que s'attache Maurice Duverger lorsqu'il tend à assimiler le gouvernement majoritaire, présumé seul efficace, à la personnalisation du pouvoir. On rejoint alors un autre aspect de la problématique majoritaire : celui de la médiatisation des choix démocratiques. Alors que, dans le régime représentatif classique,

8. *Les Régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 278.
9. *Le Système politique français*, Paris, PUF, 1985, p. 526.
10. *Ibid.*, p. 529.
11. *Ibid.*, p. 572.

le choix des gouvernants par les gouvernés est essentiellement médiatisé, se réduisant à l'élection de représentants au sein d'assemblées parlementaires, nombre de régimes contemporains offrent les conditions d'une intervention du corps électoral dans le choix et l'orientation des détenteurs effectifs du pouvoir, c'est-à-dire de l'exécutif. Cette forme de démocratie comporte par elle-même une part irréductible de caractère majoritaire. Elle peut être ancienne, comme c'est le cas en Grande-Bretagne : la personnalisation démocratique du pouvoir était à peine moindre au XIXe siècle qu'à l'époque actuelle et, quelle qu'ait alors été l'importance du rôle des Communes, le régime britannique n'a jamais été celui d'une démocratie médiatisée et son gouvernement celui d'un exécutif commis de la Chambre. Le rôle de celle-ci, comme le notait Bagehot, peut se comparer à celui des électeurs présidentiels américains, qui est de confirmer formellement la désignation du chef de l'exécutif par le corps électoral. Ce type de démocratie, si précocement pratiqué en Grande-Bretagne, c'est à l'époque contemporaine toutefois, où la primauté de l'action gouvernementale est définitivement reconnue et assure le rôle du gouvernement par rapport au parlement, qu'il prend tout son sens et qu'il se répand en dehors du modèle de Westminster, partout où le système des partis le rend possible. Ces fondements partisans du pouvoir majoritaire, Duverger les voit résulter de la combinaison de deux facteurs : la bipolarisation ou l'existence d'un parti dominant d'une part, la discipline au sein des partis gouvernementaux d'autre part. Le second élément est plus important que le premier : « Le pouvoir majoritaire n'existe pas aux États-Unis, où le bipartisme est quasi permanent, parce que aucun des deux partis ne pratique la discipline de vote. Au contraire, le pouvoir majoritaire existe dans certains pays à multipartisme [...] grâce à la discipline de vote : par exemple en France, en Suède, en Inde[12]. » Maurice Duverger insiste par ailleurs sur les limites de ce pouvoir, qu'il situe dans un « pouvoir d'opposition » au sein du parlement d'abord, grâce aux prérogatives de la minorité et au rôle éventuel de la seconde chambre, mais aussi à l'extérieur, et notamment par l'effet du contrôle de constitutionnalité.

Les critères du *modèle majoritaire* de démocratie et ceux de *pouvoir majoritaire* sont donc incontestablement convergents. La construction de Lijphart apparaît essentiellement plus systématique,

12. *Ibid.*, p. 529.

et par là plus rigide, que celle de Duverger. Néanmoins, le premier axe de la démocratie majoritaire de celui-là s'identifie quasiment aux fondements du pouvoir majoritaire de ce dernier. Quant aux critères du second axe, ils sont envisagés par Duverger en termes de contre-pouvoirs, qui n'excluent pas l'émergence du pouvoir majoritaire mais lui apportent des tempéraments. Dès lors, si les critères sont identiques, ce sont les termes du débat qui ne correspondent pas vraiment aux mêmes réalités, au-delà des divergences d'appréciation personnelle sur la valorisation du principe majoritaire. Le paradigme rejeté par Lijphart ne peut, en tant que tel, coïncider avec le modèle fonctionnel de pouvoir majoritaire que Duverger préconise au nom de l'efficacité et dont il suggère le développement au nom d'une certaine idée du devenir historique. Mais la convergence même des critères invite à les confronter aux réalités politiques et institutionnelles des pays auxquels ils sont susceptibles de s'appliquer et à s'interroger sur leur valeur épistémologique.

La Pertinence des Critères

Les critiques institutionnelles

La typologie de Lijphart conduit spontanément à une réaction critique de nature institutionnelle : « Bien que Lijphart lui-même ne fasse pas cette analogie, note H. Kriesi, il est pourtant frappant de constater qu'il existe une correspondance entre les trois modèles distingués par lui et les trois modèles de la typologie classique[13]. » Cette observation démontre en particulier sa pertinence dans la nécessité où Lijphart s'est trouvé d'envisager un modèle intermédiaire pour faire entrer – non sans mal, on l'a dit – les États-Unis dans la logique de sa classification. Le modèle majoritaire correspond clairement au prototype britannique du régime parlementaire tandis que le modèle de consensus est représenté presque à l'état pur – aux dires mêmes de l'auteur, on l'a vu – par le régime directorial de la Suisse. Certes, la remarque de Kriesi rencontre sa limite dès lors que l'identification du modèle majoritaire de démocratie au régime parlementaire ne peut être opérée qu'en ce qui concerne la variante britannique de celui-ci, laquelle représente une minorité de cas dans l'ensemble des systèmes politiques envisagés par Lijphart. L'apport incontestable de celui-ci est d'avoir théorisé le modèle de consensus, qui transcende pour une part les

13. *Les Démocraties occidentales*, Paris, Économica, 1984, p. 179.

catégories de la typologie classique, en rassemblant au sein de ce modèle le régime directorial de la Suisse et ceux, parlementaires, des petits pays du continent européen. Il reste que l'embarras de l'auteur pour intégrer dans sa classification polaire le plus grand des vieux pays démocratiques, dont le régime présidentiel est « ambivalent au regard de l'opposition majorité-consensus » (voir *supra*), conduit à s'interroger sinon sur la pertinence de celle-ci (on vient de rappeler un de ses mérites les plus incontestés) du moins sur sa capacité à offrir une clé de représentation de l'ensemble des systèmes démocratiques. « L'adéquation du paradigme à la nature présente toujours des difficultés sur un point ou sur un autre », écrit Kuhn, cité par Lijphart. N'encourt-il pas lui-même le grief qu'il adresse aux sectateurs du paradigme majoritaire : « En l'espèce, on évacue généralement les décalages observés
12 en les assimilant à des exceptions marginales par rapport à une interprétation de la démocratie qui demeure fondamentalement valide » [14] ?

Une autre critique, dans le même ordre que la première, est que Lijphart tend à occulter la fonction spécifique de la logique majoritaire au sein des régimes parlementaires, qui est, comme on l'a rappelé, une fonction de désignation. Celle-ci comporte sa problématique propre : celle de la détention du pouvoir de décision politique. Sur le plan institutionnel, elle doit être prise au sens large : il ne s'agit pas seulement de l'élection de représentants, mais aussi de toute compétence relative à l'investiture d'un gouvernement et de la mise en jeu de sa responsabilité. Les régimes parlementaires sont des États de partis et des régimes de compétition, dont le principe dynamique est la concurrence entre les partis. Au contraire, les autres systèmes de la trilogie classique, présidentiel et directorial, apparaissent comme des régimes de compromis : en l'absence de responsabilité gouvernementale, les institutions sont contraintes à coopérer, dans une logique de transactions et de concessions réciproques qui transcende les divisions partisanes. Mais le principe nécessairement majoritaire du régime parlementaire induit nécessairement l'attribution d'une fonction spécifique de contrôle à l'opposition. Ce « pouvoir d'opposition » sur lequel Duverger met l'accent, Lijphart tend à l'occulter. Il est significatif que, pour montrer en quoi le « modèle de Westminster » s'écarte du paradigme du modèle majoritaire pur, il insiste sur l'élément négatif du caractère artificiel des majorités parlementaires, fabriquées par le mode de scrutin (voir *supra*), et non sur cet élément positif qu'est la recon-

14. Art. cit., p. 523.

naissance, intervenue très tôt et avec de fermes garanties dans les régimes de type britannique, d'un statut de l'opposition. Et c'est au point qu'on est même fondé à dire, comme l'écrit Jean-Louis Quermonne, qu'« en réalité l'essence du parlementarisme se manifeste, aujourd'hui, au Royaume-Uni, à travers le dialogue permanent qu'entretient l'activité parlementaire entre la majorité et l'opposition[15] ».

Enfin Lijphart se borne à mentionner l'existence d'un éventuel pouvoir, dans certains pays, des « tribunaux ordinaires » de censurer les actes de la majorité[16] et semble ne pas tenir compte du rôle croissant dans nombre d'États démocratiques de la juridiction constitutionnelle. Organe de contrôle de la conformité de la norme législative à la loi fondamentale, elle s'est progressivement imposée comme censeur de l'exécutif en raison même du rôle prépondérant que celui-ci détient 13
dans le processus d'élaboration de la loi, à travers les moyens de coercition résultant de la logique du parlementarisme majoritaire qu'un gouvernement peut mettre en œuvre[17].

Le modèle d'analyse fondé sur le pouvoir majoritaire encourt également une critique d'ordre méthodologique, au moins sur le plan de la terminologie. Sans doute, ce modèle prétend moins à l'exhaustivité que celui de Lijphart dans sa recherche d'une typologie des systèmes démocratiques. Il sert de base à celle des seuls régimes parlementaires et la distinction qu'il opère ne peut qu'être confirmée. Il existe en effet une différence notable de pratique entre les régimes dans lesquels un parti majoritaire ou une coalition passée devant l'électeur détient le mandat d'un gouvernement de législature et ceux dans lesquels des coalitions formées au parlement ou entre les états-majors des partis sont marquées par une récurrente précarité. Mais c'est alors le terme même de *pouvoir majoritaire* qui, appliqué à des régimes parlementaires, semble tautologique. En effet, comme l'observe Jean-Claude Colliard, « quel que soit le régime considéré, il y a toujours une majorité : c'est en réalité la structure et la solidité de celle-ci qui font la différence : le terme "majoritaire" paraît, à cet égard, peu explicatif et peu discriminant[18] ».

Une autre critique, et qui porte sur le fond, peut être élevée. Elle

15. *Les Régimes politiques occidentaux*, Paris, Éd. du Seuil, coll. « Points », 1994, p. 153.
16. Art. cit., p. 518.
17. L. Favoreu, *Le Débat*, n° 64, 1991.
18. *Op. cit.*, p. 278.

concerne l'équation quasi mécanique que Duverger tend à opérer entre efficacité gouvernementale et pouvoir majoritaire. Sans doute, encore une fois, cette appréciation conserve une part irréductible de validité dans la mesure où le modèle ne s'applique qu'aux régimes parlementaires. Il n'envisage pas le régime présidentiel des États-Unis, où les majorités sont ponctuelles et à caractère non essentiellement partisan. Il néglige le régime directorial de la Suisse, où la question des rapports entre parlement et exécutif se pose et se résout en des termes étrangers à ceux de majorité et de minorité mais, de l'avis général, à l'avantage de l'efficacité gouvernementale[19]. En régime parlementaire, l'existence d'une majorité stable et disciplinée est incontestablement l'une des conditions de l'efficacité. Mais il serait abusif d'énoncer que, dans tous les pays, elle serait suffisante[20], et même, dans certains cas, nécessaire.
14 Sur ce point, Lijphart souligne à bon droit que le modèle majoritaire ne peut bien fonctionner que dans les sociétés homogènes et s'enraye aisément dans celles qui sont séparées par des clivages fondamentaux. L'efficacité d'un système politique ne s'apprécie pas principalement en termes statistiques relatifs à la stabilité ministérielle : nombre de Premiers ministres durant une législature, nombre de jours de crise ou bien nécessaires à la formation du gouvernement, etc. On peut ainsi classer les Pays-Bas ou le Danemark dans les pays structurellement voués à l'impuissance, comme la France de la IVe République ou l'Italie des années 1970, mais cette classification suscite au moins autant de questions qu'elle n'est de nature à en résoudre.

Le déclassement des référentiels

La dernière approche critique du modèle de démocratie majoritaire consiste à poser la question de savoir si les critères envisagés continuent de s'adapter aux données politiques telles qu'elles ont évolué depuis le moment de leur conception. Sans doute cette date est-elle

19. A propos du régime suisse, Jean-François Aubert écrit : « Nous répétons que tout revient à une question de majorité. Quand la majorité est solide, tous les systèmes se valent et le gouvernement parlementaire, présidentiel ou collégial peut agir fortement. La pierre de touche d'un système, c'est l'absence de majorité, et nous croyons qu'ici le nôtre soutient avantageusement la comparaison », *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Éd. Ides et Calendes, 1967, n° 1510.

20. Les derniers cabinets conservateurs au Canada (1988-1993) et en Grande-Bretagne (1992-1997), quoique élus au départ avec des majorités suffisantes, ont atteint des records d'inefficacité et d'incapacité gouvernementales dans la gestion des problèmes essentiels (dans le second cas : problèmes monétaire, européen, d'Irlande du Nord, sans omettre la crise dite de la « vache folle »).

récente et nombre des critères retenus ont une validité permanente. Il reste qu'une certaine évolution peut être décelée, qui va dans le sens d'une relativisation du modèle mais n'exclut pas, paradoxalement, une expansion du *fait majoritaire* lui-même au sein des systèmes politiques contemporains. Celui-ci s'est manifesté bien au-delà du cadre des pays dotés d'un mode de scrutin majoritaire et d'un système bipartisan ou bipolarisé. Le paradigme de Lijphart et la « loi de Duverger » sont peut-être en voie d'obsolescence du fait de la disparition progressive de leurs éléments constitutifs. Le modèle majoritaire, ou tout au moins de démocratie non médiatisée, est susceptible de prévaloir, fût-ce de manière intermittente, dans tous les pays où existe au moins un parti à vocation majoritaire. En effet, il est symptomatique d'observer que les trois pays d'Europe occidentale dont la démocratisation est la plus récente – la Grèce, le Portugal, l'Espagne – ont atteint ce résultat avec un mode de scrutin proportionnel. Inversement, il est également significatif d'observer que le scrutin majoritaire à un tour, garant du bipartisme, a été remis en question, ou continue de l'être, dans les pays où il paraissait le plus solidement implanté. Ainsi, la Nouvelle-Zélande, considérée par Lijphart comme atteignant au plus près le paradigme majoritaire, a adopté par référendum, en 1993, un mode de scrutin proportionnel, dont l'effet immédiat, aux élections de 1996, a été l'entrée au parlement de partis mineurs jusqu'alors non représentés et l'absence de majorité absolue pour les deux partis à vocation majoritaire. En Grande-Bretagne, la contestation du mode de scrutin traditionnel est récurrente, mais elle est devenue quasi permanente depuis l'élection en 1974 d'un *Hung Parliament* (sans majorité absolue en faveur d'un parti), qui laissait pourtant le Parti libéral (près de 20 % des suffrages) avec 14 sièges sur 635. Depuis cette date, la perpétuation du vote en faveur des partis tiers a manifesté un certain scepticisme du corps électoral quant aux vertus, naguère peu contestées, du bipartisme et du mode de scrutin qui en assure le maintien. Ce changement de comportement a produit, durant la période 1974-1979, puis à nouveau de 1992 à 1997, des gouvernements affaiblis et peu stables, ou bien encore – lorsque le cabinet bénéficiait de majorités importantes, entre 1979 et 1992 – un déficit de représentativité pouvant aller dans certaines régions, ainsi en Écosse, jusqu'à la mise en question de sa légitimité. « Certes, note Jacques Leruez, un bipartisme de fait continue à la Chambre des Communes [...]. Il n'en reste pas moins que ce bipartisme parlementaire est uniquement lié au mode de scrutin et

n'exprime pas vraiment les sentiments profonds du pays[21]. » Il est devenu difficile aux grands partis, et en particulier aux travaillistes, de feindre d'ignorer cette situation, même si évidemment leurs intérêts ne vont pas dans le sens d'une réforme du mode de scrutin. Lors de son élection comme leader travailliste, M. Blair a hérité de son prédécesseur l'engagement d'organiser un référendum sur la question en cas de victoire travailliste aux élections suivantes et l'a inclus dans le manifeste pour les élections de 1997. Devenu Premier ministre, il n'a cependant pas inscrit ce projet référendaire dans le premier train de réformes annoncées lors du discours du Trône le 14 mai 1997. (Il est possible que les prochaines élections européennes offrent l'occasion de tester un mode de scrutin à dose de proportionnelle.) Inversement, en Italie, le sentiment d'aliénation, évoqué par Maurice Duverger, qui
16 résulte dans le corps électoral d'une absence de choix et de pouvoir de décision politique à l'occasion des élections, a déterminé une réforme électorale dans la direction majoritaire : en juin 1991, la victoire massive du « oui » au référendum sur l'abolition de l'expression de préférences multiples sur les bulletins de vote destinés à l'élection de la Chambre des députés puis celle, en avril 1993, sur la modification de la loi électorale relative au Sénat – victoires ressenties comme un désaveu de la classe politique et du système de partitocratie[22] – ont conduit à l'adoption, en août 1993, d'un nouveau mode de scrutin à dominante majoritaire (trois quarts des sièges pourvus au scrutin uninominal majoritaire ; le quart restant, à la proportionnelle). Ce système permet à l'Italie, dès sa deuxième utilisation en avril 1996, de connaître pour la première fois une alternance politique normale.

Plus encore qu'en matière de modes de scrutin, c'est dans le domaine des systèmes de partis eux-mêmes que la dernière décennie a connu des évolutions aboutissant au déclassement des référentiels les plus stables. La mutation historique liée à la fin du communisme, les transformations des sociétés démocratiques provoquent une remise en cause des repères partisans, alors que le modèle majoritaire de démocratie était basé sur l'existence de repères et de clivages fixes, bien intégrés dans les mentalités électorales. Les aggiornamentos les plus spectaculaires peuvent donner, dans un premier temps au moins,

21. *Le Système politique britannique depuis 1945*, Paris, Armand Colin, p. 135.

22. On pourrait également évoquer la loi de réforme politique adoptée au Japon en 1994, mettant fin à un système clanique au sein du parti dominant, qui pouvait s'analyser comme une pratique partitocratique de coalition à l'intérieur d'un gouvernement de parti officiellement majoritaire.

des gages de succès : tel est incontestablement le cas du « New Labour » de Tony Blair. Mais la tendance générale à l'indifférenciation des idées, des programmes, voire des étiquettes politiques, risque d'entretenir dans l'électorat un même sentiment d'aliénation que celui déjà évoqué[23]. Les problèmes liés à la corruption du personnel politique emportent également des effets délétères dans de nombreux pays. Alors que les partis communistes ont quasiment disparu ou se sont mués en partis gouvernementaux de gauche (Italie), la fonction tribunitienne qu'ils assumaient naguère est prise en charge par des formations populistes d'extrême droite, dont les électeurs se sentent également exclus du jeu normal de la concurrence. Il faut encore mentionner le poids croissant des partis autonomistes dans le fonctionnement des institutions à l'échelon national ou fédéral : au Canada, le Parti québécois est devenu en 1993 le premier parti d'opposition à la Chambre des Communes ; en Espagne, depuis 1993, le parti catalan Convergence et Union et le Parti nationaliste basque conditionnent l'existence d'une majorité gouvernementale et dictent au gouvernement socialiste puis à celui du Parti populaire (depuis 1996) la politique en matière d'autonomie régionale ; en Italie, la Ligue du Nord soutient le gouvernement Berlusconi issu des élections de mars 1994 (les premières au scrutin majoritaire) puis en provoque la chute en décembre suivant. Dans tous les cas, les règles normales du jeu majoritaire sont troublées par des interférences qui participent de la nature même des partis autonomistes lorsqu'ils sont représentés à l'échelon national : aptes à y jouer un rôle, éventuellement déterminant, leurs objectifs ne sont pas nationaux et leurs rapports avec les partis nationaux rentrent difficilement dans le cadre traditionnel des règles de fonctionnement des coalitions.

De l'ensemble de ces évolutions, il a résulté dans certains pays un bouleversement des données du système partisan. Celui de l'Italie a littéralement implosé entre les élections de 1992 et celles de 1994. Au Canada, le Parti conservateur, majoritaire et au pouvoir au long de plusieurs législatures, s'est volatilisé aux élections de 1993, ne conservant que trois sièges à la Chambre des Communes. Phénomène certes moins frappant et assez prévisible, lors des élections britanniques de

23. En Grande-Bretagne, le projet conservateur de M. Major prônait une « société sans classes ». Le programme de M. Blair n'entendait pas revenir sur les « acquis » de la période thatchérienne. Au Canada, le Parti conservateur est devenu, avant son désastre électoral de 1993, le Parti conservateur-progressiste.

mai 1997, le Parti conservateur n'a plus emporté aucun siège en Écosse et son opposition à la création d'un parlement écossais doté de compétences en matière fiscale n'a pas empêché l'approbation de ce projet par référendum en septembre suivant. Ainsi, dans l'avenir, tout nouveau gouvernement conservateur au pouvoir à Londres sera confronté à l'existence d'un exécutif travailliste ou nationaliste à Édimbourg. Que ce soit donc en Nouvelle-Zélande, au Canada ou en Grande-Bretagne, on ne peut que constater que les cadres du « modèle de Westminster » selon Lijphart ont éclaté.

Un bilan comparatiste de la démocratie majoritaire en cette fin de
18 siècle conduit ainsi à nuancer les schémas qui prévalaient depuis la fin de la guerre. Sans doute le modèle de référence demeure-t-il globalement valide et on peut même relever que, pour une part, ses éléments essentiels – bipolarisation, majorité stable et alternance – ont connu une certaine expansion dans plusieurs démocraties récentes. Le modèle majoritaire fait l'objet d'une quête dans les nouvelles démocraties au nom d'une exigence de cohérence et de stabilité, et les trois pays européens démocratisés dans la décennie 1970 ont incontestablement atteint des résultats en ce sens. Dans d'autres, la poursuite de l'objectif majoritaire a été effectuée par le recours à une variante présidentialiste de la démocratie parlementaire, en s'inspirant de l'exemple français. Cette formule tendant à structurer le système politique à travers la nécessité d'un choix normalement bipolarisé n'a pas encore démontré son efficacité, non plus que celle, plus radicale et plus originale, de l'élection directe du chef du gouvernement adoptée en Israël. Mais ces succès et/ou ces tentatives ne doivent pas occulter le fait que les fondements normatifs du modèle tel qu'il a été naguère théorisé ont cédé la place à des conceptions plus équilibrées du pouvoir démocratique. Ainsi les vœux et les prévisions, apparemment incompatibles, d'Arend Lijphart et de Maurice Duverger se sont-ils pour une part réalisés.

Le pouvoir majoritaire préconisé par celui-ci tend à se développer dans les démocraties contemporaines, et ce d'autant plus que, comme le relève Christian Bidégaray, « le modèle consociatif est un modèle fragile, soumis à évolution : il est d'usage chez les politistes de parler aujourd'hui de dépillarisation ou d'écroulement des piliers du *Verzuiling* ; il est clair en effet que les compromis initiaux sont remis en

cause[24] ». Mais si ce constat implique une certaine péremption des analyses de Lijphart – basées sur l'exemple des Pays-Bas de l'après-guerre –, il ne remet pas en cause son objectif d'un développement du modèle consensuel, au moins sous certains de ses aspects. L'inventaire comparatiste du donné démocratique actuel montre que des variantes plus ou moins mitigées de pouvoir majoritaire peuvent très bien coexister avec les nécessités des sociétés pluralistes, avec aussi le développement contemporain du pluralisme, et intégrer dans leur mode de fonctionnement le recours le plus modéré aux solutions d'autorité, l'institution de nouveaux contre-pouvoirs et la recherche d'un certain consensus.

24. Avant-propos à *L'État autonomique : forme nouvelle ou transitoire en Europe ?*, Paris, Économica, 1994, p. 5.

RÉSUMÉ

Après avoir mis en regard le modèle majoritaire *d'Arend Lijphart et le* pouvoir majoritaire *de Maurice Duverger et établi les points de convergence entre leurs critères, cet article envisage la pertinence de ces derniers du point de vue formel puis les passe au crible des évolutions qui ont récemment transformé les paramètres du donné démocratique contemporain.*