

## Les mutations de l'opération électorale : élection des représentants ou élection des gouvernants\*

La question que nous posons dans cette rencontre est en fait celle de la forme contemporaine de la démocratie : le mot est beau, le concept plus encore et nous y sommes tous passionnément attachés. Mais si nous essayons d'en pénétrer le contenu, les complications commencent aussitôt : certes nous savons dire intuitivement, même si c'est parfois de façon un peu rapide, que tel État est démocratique et que tel autre ne l'est pas, mais si nous voulons dire pourquoi, cela nécessite de longues explications, je m'y étais essayé ici-même, il y a quelques années dans une leçon pour l'académie internationale de droit constitutionnel.

Que nos démocraties d'aujourd'hui soient représentatives et que nous ayons beaucoup de mal à les concevoir autrement est un fait d'évidence et on sait que depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, Tocqueville en France, John Stuart Mill en Angleterre, les deux termes jusque-là antinomiques de démocratie et de représentation sont réconciliés. Mais, pour autant, nul ne soutiendra qu'un siècle et demi après le modèle de la démocratie représentative a atteint un point de perfection, qui permettrait de penser que la question du modèle institutionnel

---

\* Publié dans « La démocratie représentative devant un défi historique » R. Ben Achour, J. Gicquel et S. Milacic éd., Bruylant, 2006, pp. 215-224.

est enfin résolue. Bien au contraire, nous voyons se multiplier les interrogations sur «*la crise de la représentation* », thème dont j'avoue me méfier un peu car, comme celui qui lui est connexe du déclin du Parlement, il est pratiquement aussi vieux que l'institution elle-même... Et pourtant, nous ne savons pas inventer autre chose, sauf à attendre, Internet aidant, un âge d'or ou tout citoyen rentrant chez lui pourra, de six à huit heures, voter sur les lois en discussion ; j'en frémirais d'avance si j'avais le sentiment que cela puisse vraiment se produire un jour !

En réalité, je crois que la nature de la représentation s'est beaucoup transformée depuis un quart de siècle, sans que nous nous en apercevions parce que nous restons sur les mêmes schémas théoriques, la recherche de la volonté générale, la libre délibération permettant des convictions successives, la loi, parce que délibérée, de meilleure qualité et de meilleure acceptabilité que d'autres actes juridiques.

La formule de la représentation du peuple au niveau national, le vote par tête de ses représentants, apparaît après quelques balbutiements dans l'Angleterre des 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles. Elle se généralise en Europe au 19<sup>ème</sup>, se légitime avec le suffrage universel, même s'il n'est encore que masculin, bien souvent, et à la veille ou au plus tard au lendemain de la première guerre mondiale, l'affaire est réglée : partout des Parlements détiennent l'essentiel de la souveraineté et délibèrent selon des règles et procédures mises au point au 19<sup>ème</sup> siècle. Mais entre-temps le paysage ou plutôt les acteurs ont changé : d'acteurs individuels, parlementarisme de notables, *honoratioren parlamentarismus* disent nos amis allemands, on est passé au parlementarisme de groupes, de partis. Donc des acteurs collectifs mais généralement multiples et divisés et donc le Parlement continue à être un lieu de discussion, d'agrégation des volontés ; puis, le jeu se simplifie par une polarisation binaire, la fameuse bipolarisation que nous découvrirons en France plus tard que d'autres mais sans être les derniers ; ce qui fait que la négociation disparaît au profit de l'imposition d'une volonté, celle d'une majorité, le Parlement devenant moins le lieu de la formation que celui de son attestation. Il y là me semble-t-il l'essentiel : la transformation de la représentation et par là-même la transformation de l'élection.

## I. La transformation de la représentation

Par rapport aux débats de la démocratie représentative, le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle donc, alors que les règles de fonctionnement des parlements ont peu changé, la transformation est profonde : d'abord en ce qui concerne les acteurs, ensuite par la prise en compte de la diversité des intérêts.

### Individus et partis

Le schéma classique toujours retenu en théorie, repose sur l'idée que les citoyens doivent être à même de choisir pour les représenter les plus capables, les plus attachés à la chose publique, et que ceux-ci doivent leur mandat à leurs qualités propres. Et ces citoyens ont en charge de déterminer la volonté générale, d'où la prohibition de mandat impératif que nous trouvons toujours dans les textes constitutionnels, ainsi l'article 27 de la Constitution française : « *tout mandat impératif est nul* » ou l'article 38 de la loi fondamentale allemande : « *Les députés... les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience* ».

D'où, dans le parlementarisme du 19<sup>ème</sup> siècle, l'omniprésence d'un scrutin majoritaire, généralement uninominal, qui permet donc, en principe, de choisir les plus capables, ce qui est également la justification, quelque peu cynique, du suffrage censitaire, couramment pratiqué. Et même si à la fin du siècle le cens est abandonné, le suffrage devient universel par principe, au moins pour la partie masculine de la population, car pour l'autre, il faudra attendre le siècle suivant, le temps des notables demeure.

Mais en même temps, l'élargissement du suffrage conduit à une profonde transformation du jeu électoral, pour des raisons d'évidence : de 300 personnes à convaincre en moyenne, dans une circonscription, à la fin de la monarchie de juillet (1848), on passe à 15,000 vingt-cinq ans plus tard, au début de la III<sup>ème</sup> République, à 35,000 aujourd'hui. D'où la nécessité d'un levier pour démultiplier les efforts des candidats, et c'est la généralisation des partis politiques dont l'émergence suit

Les mutations de l'opération électorale...

de près l'universalisation du suffrage. Avec les partis, les procédures électorales évoluent : la représentation proportionnelle, puisqu'on peut désormais mesurer la proportion des opinions, fait partie du débat politique à partir de 1880. Elle est adoptée d'abord en Belgique, puis se généralise, elle aussi. Aujourd'hui, si je prends en compte l'Europe des quinze, mon horizon ne va pas jusqu'aux vingt-cinq mais le trait serait plus fort encore, douze pays pratiquent ce mode de scrutin ; la France, la Grande Bretagne et partiellement l'Italie se singularisent. Mais même là, cela n'empêche en rien le poids déterminant de l'investiture des candidats par des partis politiques et ce que l'on a appelé la nationalisation du vote.

Aujourd'hui, en effet, les études et les expériences montrent, à de rares exceptions près, que l'électeur vote pour un candidat d'abord parce qu'il est le représentant du parti auquel il entend exprimer son soutien et accessoirement, même si certains peuvent hiérarchiser les choses différemment, en raison de ses qualités propres.

Plus précisément on pourrait dire, mais c'est surtout vrai des systèmes majoritaires, que la représentation est duale : je vote pour un individu qui peut répondre à mes attentes individuelles (proximité, accessibilité, capacité d'influence) mais aussi et surtout pour le membre d'un parti qui correspond à mes attentes collectives (équipe au pouvoir, politiques publiques souhaitées, choix du modèle social).

Autrement dit la représentation devient une affaire collective, alors même que l'idée de volonté générale l'affaiblit.

### **Volonté générale et diversité des intérêts**

Dans le schéma classique que l'on vient d'évoquer, la fonction même des représentants est de rechercher la volonté générale, qui sera définie au terme d'une longue délibération qui justifie entre autres les lectures successives de la loi et le bicaméralisme : la décision sera par cette approche progressive, réfléchie, équilibrée et la minorité pourra donc s'y rallier : elle devra même le faire, car on connaît le sophisme de Rousseau.

Mais l'approche des réalistes, politistes bien souvent, permet de s'apercevoir que la loi peut être oppressive parce qu'elle est en réalité

l'expression d'une majorité, la traduction de sa volonté. Et que le Gouvernement, s'il reste théoriquement le porteur de la volonté générale, est, lui aussi, l'instrument d'une majorité. Ceci amène à un certain nombre de réponses institutionnelles : le contrôle de constitutionnalité, la protection de la minorité ou de l'individu contre la loi, la vogue des offices ou autorités administratives indépendantes comme l'on dit en France ; autrement dit le fait qu'il y a des choses trop délicates du point de vue des libertés pour les confier à l'autorité gouvernementale.

Et cela amène à s'interroger sur la nature même de la représentation, sur le corps des représentants : s'ils sont bien là pour rechercher la volonté générale, sans tenir obligatoirement compte de la volonté des électeurs, ce qui est la conception même du mandat représentatif, toujours conservé dans son principe comme on l'a dit. Dans ce cas peu importe qui ils sont, peu importe que sociologiquement ils diffèrent profondément des représentés. Mais si l'on accepte le fait qu'ils représentent des intérêts différents, ceux-là mêmes de leurs mandants, alors la question de savoir qui ils sont devient d'une toute autre importance.

Et les études, je pense à celles que Mattéi Dogan en particulier a conduites dans bien des cahiers de la Fondation nationale de Sciences politiques, montrent l'extraordinaire filtre social que constitue le processus électoral : à l'arrivée 1% des députés sont issus de la classe ouvrière par exemple. C'est le chiffre en France et en Allemagne, un peu plus en Grande-Bretagne, parce le parti travailliste est organiquement lié aux syndicats ouvriers ; bref, le corps des représentants diffère fondamentalement du corps des représentés.

Et si la question est posée, elle n'a guère entraîné de réponses : le seul vrai débat qui ait eu lieu en France a été sur la place des femmes dans la représentation : révision constitutionnelle et loi sur la parité ont eu des effets certains sur la représentation régionale et municipale (scrutin de listes), mais bien faibles sur l'Assemblée nationale où l'on est passé, en France, de 10% à 12%. Sans doute les 48% de femmes que l'on trouve maintenant aux niveaux intermédiaires auront vocation à continuer à gravir les marches du cursus politique, on voit bien que, sauf à espérer un fort volontarisme des partis, comme savent le faire ceux des pays nordiques, il faudra du temps.

Les mutations de l'opération électorale...

L'autre question, parfois débattue, est la représentation des « *minorités* », et je mets le terme entre guillemets parce que nous avons en France le sentiment que ce concept n'existe pas, au moins sur le plan juridique, ce qui évite d'avoir à y réfléchir. D'autres pays l'ont fait davantage, je pense en particulier aux Etats-Unis, qui, à notre universalité du citoyen, préfèrent l'idée de l'addition, harmonieuse si possible, de communautés et traduisent parfois cette idée dans le droit électorale : ainsi, la charte électorale municipale de New-York, en 1989, qui prévoyait sur 51 circonscriptions 21 « *safe districts* », ainsi considérés parce que peuplés à au moins 80% de noirs ou d'hispaniques (12 pour les premiers, 9 pour les seconds), ce qui devait assurer, et l'a fait effectivement, la représentation de ces communautés. Je pense que nous allons connaître en France un débat de ce genre ; il apparaît avec le souhait formulé çà et là de « représentants issus de l'immigration », mais les difficultés tant philosophiques que techniques pour trouver une solution sont considérables.

D'où une mise en cause de la représentation qui va jusqu'à considérer que l'élection –à elle seule- n'est pas forcément la preuve de la démocratie. Ce, d'autant plus que les progrès de nos connaissances sur la question permettent d'inventer des élections parfaitement démocratiques dans leurs règles, mais dans lesquelles le vote de l'électeur n'a finalement pas d'importance. Ainsi, et on peut le comprendre pour les raisons de transition historique, « la proportionnelle à deux » du Chili : si dans une circonscription un parti a 66% de voix et l'autre 34%, ils ont un député chacun ; et si, à l'issue d'un tremblement de terre électorale, le premier descend à 34 pendant que le second monte à 66, ils ont toujours un député chacun. Dans le même ordre d'idées on sait qu'aujourd'hui plus de 90% des sièges de représentants aux Etats-Unis sont considérés comme sûrs, c'est-à-dire que même en cas de vague électorale ils continueront à appartenir au même parti.

A priori rien à dire sur le plan démocratique, tous les paramètres nécessaires sont respectés, mais on voit bien qu'il manque quelque chose comme si l'aléatoire, revanche du vieux tirage au sort que les anciens considéraient comme la seule procédure égalitaire, faisait aussi, et c'est sans doute vrai, partie de la démocratie. Et cela vient, je crois, mais là il faut quitter les États-Unis, de ce que le vrai enjeu de l'élection est devenu non plus le choix des seuls représentants mais aussi, par leur intermédiaire, celui des gouvernants.

## II. La transformation de l'élection

Qu'attendons-nous, qu'attendent nos amis britanniques au soir du 5 mai 2005 : de savoir si c'est Blair ou Howard qui sera Premier ministre. Et pourquoi l'un ou l'autre : parce qu'une majorité, non pas d'électeurs (il y en aura au mieux 40% d'un côté ou de l'autre), mais de députés appartient au parti du premier ou au parti du second. Certes c'est une vieille habitude anglaise, elle est établie depuis au moins les années 1870 avec les duels Gladstone/Disraëli. Mais le phénomène s'est aujourd'hui généralisé. C'est ce que j'ai l'habitude d'appeler l'immédiateté du choix qui fonde la conception actuelle de la démocratie de partis.

### L'immédiateté du choix

On a longtemps considéré que la pratique anglaise, que j'évoquais à l'instant, était une exception, certes plus intéressante que le gigot à la menthe, c'est bien meilleur qu'on ne le dit, mais pas davantage exportable. Et que la réalité du parlementarisme c'était la négociation entre groupes parlementaires, avec la menace permanente du renversement du Gouvernement dès que l'accord péniblement conclu se délitait. Et pourtant, aujourd'hui, l'une et l'autre ont quasiment disparu des pratiques que l'on peut observer : la quasi-totalité des élections de l'Europe des quinze, je me réfère toujours à la même aire, ont un caractère immédiatement décisif : le soir de l'élection on sait qui est Premier ministre, non seulement Blair ou Howard, mais aussi, pour prendre quelques exemples marquants, Kohl ou Schröder en Allemagne, Zapatero ou Rajoy en Espagne, Berlusconi ou Rutelli en Italie, Caramanlis (junior) ou Papandréou (junior aussi) en Grèce, etc....

J'ai étudié cela d'un peu près dans un séminaire de doctorat que je dirige et la statistique montre, sur les quatre dernières élections des pays de l'Europe des quinze, soit dans la quinzaine d'années qui vient de s'écouler, que la proposition est vraie dans 41 cas sur 60, soit exactement 82%, ce qui atteste d'une vraie généralité.

Certes, il y a des exceptions : la Belgique, mais elle a rejoint la pratique dominante pour ses deux dernières élections ; la Finlande, pendant longtemps, mais ses trois dernières élections ont tout de même montré une vraie bipolarisation entre le parti du centre et les sociaux-



-démocrates ; l'Italie, mais depuis 1992 il y a bien l'affrontement de deux coalitions avec chacune leur leader ; les Pays-Bas, où les coalitions sont variables, même si, là aussi, un pôle chrétien-démocrate et un pôle social-démocrate sont assez déterminés.

Finalement, je ne vois guère comme exception quasi permanente que le Luxembourg, où la domination du parti chrétien-social est telle que la question à laquelle ont à répondre les électeurs est de savoir si la coalition qu'il dirigera sera faite avec les socialistes ou les libéraux, et, qu'on me pardonne, la France, qui offre une situation un peu particulière, même si elle l'est parfois moins qu'on ne le pense.

Dans le cas français, la particularité vient de ce que nos élections législatives sont ce que l'on pourrait appeler un sous-produit de l'élection présidentielle et qu'elles ont en général donné une majorité au Président qui la demandait avec insistance. Mais quand ce n'est pas le cas, on retrouve la norme, ce sont les trois expériences de cohabitation que nous avons connues, le cas le plus net de ce point de vue étant celui des élections de 1997, puisque c'est sans doute la seule où les candidats aux fonctions de Premier ministre étaient connus des électeurs : Philippe Séguin, appelé entre les deux tours à suppléer Alain Juppé, si la droite l'emportait ; Lionel Jospin, si c'était la gauche. Mais dans l'hypothèse de conformité des majorités les choses sont beaucoup moins claires, puisque l'on sait que le Président a une capacité discrétionnaire à choisir le chef du Gouvernement. De ce point de vue le quinquennat et la réforme du calendrier électoral qui l'a accompagné, désormais les élections législatives suivant, sauf accident, l'élection présidentielle, risque d'inverser les choses, tout en laissant l'incertitude. Avant c'était le Premier ministre de l'opposition qui était connu, pas celui de la majorité ; ce devrait maintenant être l'inverse : le Premier ministre nommé à titre transitoire par le Président nouvellement élu a évidemment vocation à durer plus de deux mois si son camp l'emporte, mais, de l'autre côté, le leader de l'opposition risque fort d'avoir quelque mal à affirmer sa crédibilité à diriger le Gouvernement, alors qu'il vient d'être rejeté par l'électorat. On peut penser que le sentiment de disqualification qui a poussé Lionel Jospin au retrait que l'on sait en gagnera d'autres.

Certes, pour que la démonstration de la réalité du choix par l'électeur soit parfaite, il faut s'assurer que le Gouvernement issu de l'élection



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

tient jusqu'à l'élection suivante, mais là aussi, l'étude montre que c'est bien le cas : il y a, certes encore ça et là quelques exemples de crises de majorité (Irlande, Italie), mais c'est bien rare. Quant au renversement du Gouvernement par le Parlement, on les compte sur les doigts d'une main pour les dernières années : ce n'est plus arrivé, pour ne citer que les deux pays auxquels nous portons plus spécialement attention aujourd'hui, en France depuis 1962, en Allemagne depuis 1982 et dans l'autre cas l'exemple est unique !

C'est donc bien là le véritable enjeu de l'élection : elle est celle des gouvernants, les députés jouant pour un soir un rôle comparable à celui des grands électeurs américains. Le leader du premier parti est assuré de devenir Premier ministre, la règle étant parfois constitutionnalisée, ainsi l'article 37 de la Constitution grecque ou la coutume britannique (précisée lors des seules élections récentes qui n'ont pas créé de majorité absolue, celles de février 1974) ; ailleurs c'est la pratique. Le premier parti donc mais aussi son leader c'est-à-dire que la véritable autorité de désignation c'est le parti.

### La démocratie de parti

L'expression a ses lettres de noblesse puisqu'elle est la traduction du célèbre *Parteienstaat* de Kelsen. On connaît la théorie : ce sont les citoyens actifs (au sens qu'il donne à ce terme c'est-à-dire ceux qui ont choisi de s'intégrer à la vie politique en prenant part aux activités d'un parti) qui déterminent, par des choix libres et responsables, les programmes proposés par les partis et entre lesquels tous les citoyens, actifs et passifs cette fois, vont choisir celui qui sera appliqué par le Gouvernement résultant de leur choix.

Et je crois que c'est bien ce schéma-là qui fonctionne, mais à quelques nuances près, qui à vrai dire sont tellement fortes que le vieux maître ne s'y serait probablement pas reconnu, et qu'elles enlèvent à la théorie une bonne part de son idéal démocratique.

D'abord parce qu'il est rare que dans un pays, les membres des partis, toutes nuances confondues, dépassent un très faible pourcentage de l'électorat : autour de 1% en France, 5% peut être en Allemagne et le record absolu doit être détenu par la Suède où cela atteint sans doute 8% ... les masses ne sont pas au rendez-vous.

Les mutations de l'opération électorale...

Ensuite, parce qu'il paraît bien que le rôle des militants est moins de choisir le programme, encore que les apparences soient souvent respectées, que de choisir le leader. Les constitutionnalistes que nous sommes ne s'intéressent pas assez à un phénomène pourtant essentiel dans l'accession au pouvoir : comment les partis choisissent-ils leurs dirigeants et plus particulièrement le premier d'entre eux, celui donc qui sera Premier ministre si son parti gagne les élections. L'étude, mais elle reste à faire de manière systématique, montrerait sans doute que la règle habituelle est le choix par le congrès du parti, ainsi en Allemagne (où les règles très kelséniennes de la parteiengesetz jouent leur rôle) mais que la tendance moderne va vers le choix, par le suffrage universel, des adhérents du parti : c'est le cas, maintenant général, des partis français et le phénomène n'est peut-être pas explicable uniquement par la présidentialisation de notre système (encore qu'elle joue un rôle certain), puisqu'il existe aussi aujourd'hui au sein du parti conservateur britannique.

Et cela amène à un glissement de rôle des institutions aux partis, ou plus précisément, du Parlement au parti majoritaire ; sur ce point essentiel, de la désignation du Premier ministre, mais aussi sur l'ensemble de ses fonctions dans le système politique.

On parle volontiers des deux fonctions du Parlement, législation et contrôle. Je crois, pour ma part, qu'il y en a trois et qu'il faut ajouter à ces deux-là la fonction de création/légitimation de l'autorité gouvernementale. L'idée n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisque Bagehot parlait déjà, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, de la fonction électorale du Parlement.

Et dans nos Parlements contemporains, qui remplit ces fonctions ?

Pour ce qui est de la fonction législative, il n'est pas d'une grande originalité de soutenir que c'est le groupe majoritaire qui vote la loi, préparée par le Gouvernement, avec une faible capacité d'amendement, dont le reste du Parlement est à peu près totalement privé, ce qui peut se comprendre. Ensuite, c'est ce même groupe majoritaire qui exerce en réalité la fonction de contrôle, puisque c'est lui, seul, qui compte aux yeux du Gouvernement : que l'opposition s'oppose, la belle affaire, cela ne fera généralement que renforcer le pouvoir dans la détermination ; mais que la majorité s'inquiète et s'émeuve, là il faudra faire attention et éventuellement rectifier le tir. Quant à la fonction de création/

légitimation de l'autorité gouvernementale, c'est celle sur laquelle on vient d'insister : c'est bien le parti majoritaire qui désigne le Premier ministre, parfois même les ministres, et peut décider d'en changer, le cas le plus significatif étant celui de Madame Thatcher, écartée en novembre 1990 par le *parliamentary party* qui, à l'époque, désignait le leader conservateur.

Telles sont, me semble-t-il, les mutations contemporaines et pour certains elles sont déjà dépassées ; ainsi Bernard Manin pour qui nous sommes passés de la démocratie de parti à la démocratie d'opinion. Je ne suis pas sûr, pour ma part, que ces deux concepts s'opposent ; je crois plutôt qu'ils se complètent, mais puisque la suite du débat va nous amener à parler plus précisément de la démocratie d'opinion, je n'en dirai pas davantage pour l'instant.