Congrès AFSP Aix-en-Provence 2015

Section thématique n°6.
Les réformes électorales : un nouvel angle d'approche des systèmes électoraux ?

Cédric PASSARD
(Sciences Po Lille – CERAPS)
cedric.passard@sciencespo-lille.eu

Aux origines du mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours en France. Les débats parlementaires de la Troisième République.

Introduction.

Contrainte institutionnelle la plus importante dans l'organisation de l'élection au point qu'on a pu affirmer qu'« une loi électorale est une constitution[1] », le mode de scrutin représente un objet très classique de la science politique (quoique relativement délaissé actuellement en France). Si, depuis une quinzaine d'années, l'analyse des origines et de la genèse des systèmes électoraux a montré tout l'intérêt d'un détour par l'histoire[2], les travaux ont été surtout développés à propos des revendications proportionnelles au tournant des XIXème et XXème siècles[3], mais n'ont guère interrogé les raisons de la « tradition majoritaire » en France qui esquisse pourtant une spécificité nationale pour l'élection de la Chambre basse. En effet, la tradition française consacre le scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour les élections législatives. Si celui-ci a été inventé par le Second Empire, il a été non seulement maintenu par la Troisième République mais aussi confirmé ou rétabli par cette dernière à plusieurs reprises suite à différentes réformes électorales. De fait, le « scrutin d'arrondissement », comme on l'appelait à l'époque, a été utilisé lors de douze des quinze élections générales de la Troisième République et n'a été écarté que de 1885 à 1889 au profit d'un scrutin de liste majoritaire à deux tours (dans le cadre départemental) et de 1919 à 1927 au profit d'un système complexe, un mode de scrutin mixte (alliant scrutin majoritaire plurinominal et scrutin proportionnel plurinominal à un tour dans le cadre départemental). Mode de scrutin très largement dominant

[1] Selon la formule de P-P. Royer-Collard en 1884, citée par Y. Déloye et O. Ihl, « L'invention de la représentation proportionnelle » dans *L'acte de vote*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008, p. 174.

[2] Pour un bilan, voir notamment J-B. Pilet, « Les nouveaux souffles dans l'analyse des systèmes électoraux », *RFSP*, vol.58, n°1, 2008 ; G. Rahat, « The Politics of Electoral Reform : the State of Research », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, vol.21, n°4, pp 523-543, 2011. Voir aussi A. Laurent, P. Delfosse et A-P. Frognier (dir), *Les systèmes électoraux : permanences et innovations*, Paris, L'Harmattan, 2004.

[3] A.Ahmed, « Reading History Forward: the Origins of Electoral Systems in European Democracies ». *Comparative Political Studies*, 43, 2010, pp 1059–1088 ; A.Blais, A.Dobrzynska, I. Indridasson, « To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation : The Politics of Institutional Choice », *British Journal of Political Science*, 35, 2005 pp 182-190 ; M.Kreuzer, « Historical knowledge and quantitative analysis: the case of the origins of proportional Representation », *American Political Science Review*, 104, 2010 pp 369–392 ; O. Ihl, « Sur les origines de la revendication proportionnelle », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 38, 2013 ; T.Marty, *Une histoire sociale de la réforme électorale sous la Troisième République : mobilisations politiques et expertise électorale. La question de la « représentation proportionnelle »*, Paris, LGDJ, 2013 ; S. Noiret, *Stratégies politiques et réformes électorales. Aux origines du mode de scrutin en Europe aux 19e et 20e siècles*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1990.

sous la Troisième République, il a donc été le « scrutin type du régime[4] » au point de se confondre avec ce dernier : il faudra ainsi le changement de République pour qu'il soit remis en cause au profit d'une représentation proportionnelle qui n'apparaît finalement que comme une parenthèse puisque l'ancien mode de scrutin est ensuite réintroduit avec l'avènement de la Cinquième République.

Cette persistance remarquable et originale du mode de scrutin majoritaire en France, en dépit de réformes électorales récurrentes[5], mérite d'être questionnée. Comme le signale Pierre Rosanvallon, « la règle majoritaire s'est introduite presque subrepticement dans la constitution des démocraties, comme une sorte de nécessité pratique qui n'a jamais été, en son origine, pleinement réfléchie[6] ». Si le fait majoritaire est ainsi resté durablement un « impensé des démocraties », les travaux d'histoire intellectuelle ou de théorie politique ont permis d'en faire ressortir certains fondements philosophiques ou moraux : « l'utopie d'un *suffrage-communion* » (Rosanvallon), qui constitue, pendant longtemps, « un horizon indépassable de la représentation française du politique[7] » conduit à penser l'élection comme une manifestation symbolique d'appartenance à la « communauté des citoyens », à une nation une et indivisible bien plus que comme un instrument d'expression du pluralisme politique et de la diversité sociale. Le scrutin majoritaire reflèterait donc originellement cette conception de l'acte électoral comme un geste d'adhésion et non comme la manifestation d'une opinion individuelle ou comme une technique d'arbitrage entre différentes options politiques. Dans cette perspective, « ce qui fonde la légitimité de la règle majoritaire est le fait que la décision prise soit celle qui est apparue comme la plus raisonnable au plus grand nombre[8] ». Autrement dit, le système majoritaire exprimerait initialement une logique rationaliste du suffrage, une manière de résoudre la tension entre « le nombre et la raison » (Patrice Gueniffey). Toutefois, cette clarification conceptuelle, si elle a le mérite de faire ressortir la signification première du mode de scrutin majoritaire, ne saurait à elle seule rendre compte de la permanence de ce dernier dès lors que ce dernier est contesté par des revendications proportionnelles à partir du XIXème siècle qui remettent en cause cette conception du suffrage et critiquent les inégalités engendrées par le scrutin majoritaire. Du reste, si le scrutin majoritaire peut traduire la construction originale d'une exigence philosophique de volonté générale en France dans laquelle la majorité tient lieu de succédané de l'unanimité, il ne reflète pas seulement des considérations normatives, mais est également le produit d'effets plus contextuels et de rivalités partisanes.

Dans cette rapide communication, nous proposons de revenir sur les origines de ce mode de scrutin en nous intéressant à son enracinement sous la Troisième République. Comment expliquer et comprendre son installation durable et sa persistance au cours de la Troisième République ? Pour répondre à cette question, nous nous attacherons ici à étudier, de manière diachronique, trois séquences particulières entourant des réformes électorales où ce mode de scrutin est installé ou rétabli :

- La loi du 30 novembre 1875 qui est la première des lois organiques de la Troisième République : alors que la nouvelle Commission des Trente, nommée après le vote des lois constitutionnelles, proposait un scrutin de liste par département, la loi réinstitue le scrutin d'arrondissement à deux tours déjà adopté par le Second Empire.

---

[4] J-M. Cotteret, C. Emeri et P. Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France*, Paris, Armand Colin, 1960, p 11.

[5] P. Martin note cette « exception française » de changement récurrent du mode de scrutin législatif (10 depuis 1871 contre, par exemple, un seul en Grande-Bretagne, 3 en Allemagne et aucun aux Etats-Unis » (*Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 3ème édition, 2006, p. 142).

[6] P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008, p 53.

[7] P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, Paris, Gallimard, coll. NRF, 1992, p 293.

[8] D. Mineur, « Les justifications de la règle de la majorité en démocratie moderne », *Raisons politiques*, 2010/3, p 130.

- La loi du 13 février 1889 qui restaure le scrutin d'arrondissement (après la loi du 16 juin 1885 qui lui avait substitué le scrutin de liste dans le cadre départemental).
- La loi du 21 juillet 1927, enfin, qui rétablit, une nouvelle fois, le mode de scrutin uninominal à deux tours (qui avait été remplacé par un mode de scrutin mixte par la loi du 12 juillet 1919).

Contrairement à l'idée selon laquelle un même débat se rejouerait à l'identique à chaque réforme électorale entre « erpéistes » et « arrondissementiers », l'étude des discussions parlementaires (sur lesquelles nous nous sommes principalement appuyé) montre, au contraire, que ce ne sont pas toujours les mêmes arguments en faveur du scrutin d'arrondissement qui sont mis en avant et que ce ne sont pas non plus toujours les mêmes forces politiques qui les portent. En la matière, chaque configuration apparaît donc bien spécifique, tributaire de la conjoncture, des expériences électorales passées, du souvenir des disputes antérieures et des intérêts (changeants) des acteurs politiques en présence. C'est pourquoi il convient d'être attentif aux transformations des registres de justification utilisés, à leurs usages stratégiques et aux intérêts sous-jacents sans pour autant négliger la « force intrinsèque de l'argument[9] » (Bentham) et l'explicitation de leurs points de vue par ces acteurs.

I. L'héritage du Second Empire : le scrutin d'arrondissement comme opération de contrôle du Suffrage Universel.

L'adoption du scrutin majoritaire uninominal à deux tours par la Troisième République n'allait nullement de soi. Issu du droit ecclésiastique[10], le scrutin majoritaire a d'abord été importé en France au niveau politique pour les élections des députés aux Etats généraux. Il a été ensuite retenu par différentes lois électorales depuis la Révolution française avec 3 trois tours de scrutin, d'abord dans un cadre départemental puis dans le cadre d'arrondissements à partir de la monarchie de juillet. Ecarté par la Seconde République, ce scrutin d'arrondissement est rétabli par le Second Empire (décret impérial du 2 février 1852) mais s'organise désormais en deux tours[11]. En établissant ce mode de scrutin, le pouvoir impérial se dote d'un instrument visant à maintenir le suffrage universel mais en l'encadrant : non seulement il entend, avec ce scrutin d'arrondissement, limiter le prestige des députés en tant que représentants de la nation mais il vise aussi à les subordonner aux autorités locales et éviter ainsi l'organisation de forces politiques antagonistes. Comme le résume un éditorialiste au début de la Troisième République, « avec le mode électoral que le prince Louis-Napoléon Bonaparte décrétait, les candidats, ne pouvant provoquer de grands courants d'opinion dans les limites forcément restreintes de leurs circonscriptions, ne cherchaient pas à entrer en lutte avec toutes les forces dont disposait l'administration. Le scrutin uninominal était un système admirablement adapté à la candidature officielle, et dont s'accommodait un régime qui promettait la liberté pour couronnement de l'édifice, mais se gardait de la placer à la base de ses institutions[12] ». Par ailleurs, la parcellisation offre au gouvernement impérial la maîtrise du découpage des circonscriptions, ce qui lui permet de noyer les foyers d'opposition dans des espaces plus sûrs (par exemple en regroupant les quartiers urbains hostiles avec des campagnes plus dociles).

---

[9] J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *Revue Française de Science Politique*, 44(2), 1994, pp 187-256 ; F. Blanc, « De la force intrinsèque de l'argument. Le cas du débat constituant de mai 1790 » dans C. de Galembert, O. Rozenberg et C. Vigour, *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, 2013, pp 189-204.

[10] L. Moulin, « Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes », *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1953, p. 106 et s. Voir aussi O. Christin, *Vox populi. Une histoire du vote avant le suffrage universel*, Paris, Seuil, 2014.

[11] La Constitution de 1793 prévoyait déjà ce principe mais n'a pas été appliquée.

[12] N. Mitchell, « Les deux scrutins », *Le Gaulois*, 16 mai 1881.

De ce fait, ce mode de scrutin uninominal, qui est considéré comme un des piliers du régime du Second Empire, est d'abord remis en cause avec la disparition de celui-ci. Ainsi, les élections législatives de 1871 se déroulent au scrutin de liste par département. A partir de là, les discussions sur le mode de scrutin accompagnent ceux entourant la mise en place du nouveau régime dans un contexte où celui-ci reste encore très incertain. Par conséquent, ils concernent avant tout des enjeux de type constitutionnel et institutionnel qui ont trait à la nature du régime, la domestication du suffrage universel et l'installation de la démocratie représentative. En ce sens, ils apparaissent plutôt en décalage avec les débats futurs autour de la représentation proportionnelle qui engagent essentiellement des questions de justice et d'efficacité dans la représentation[13]. « Dépourvue du moindre instrument d'évaluation rationnelle, la science politique des débats parlementaires apparaît très avancée dans sa rhétorique mais extrêmement fruste et surtout très idéologique dans ses postulats[14] ». Le scrutin majoritaire va alors de soi, ce sont ses modalités (scrutin uninominal ou de liste) qui font alors discussion.

Dans leur ensemble, les républicains rejettent alors le scrutin uninominal qui est clairement attaché aux expériences autoritaires depuis la monarchie de juillet. A l'inverse, les députés monarchistes, alors majoritaires, s'ils se résignent au suffrage universel, redoutent ses dangereux effets. « Ce qui est en cause à l'époque, […] c'est toujours la même obsession de maîtriser, de contrôler le corps électoral[15] ». Aussi la première commission des lois constitutionnelles, dite commission des Trente, dominée par les légitimistes et présidée par Anselme Batbie, cherche non seulement à apporter des « corrections à l'exercice du suffrage universel » pour en limiter l'imprévisibilité et les débordements possibles à travers différents moyens (limitation de la fonction électorale par l'âge, par des conditions de domicile ou de capacité …), mais elle vise, plus fondamentalement encore, à en restreindre la portée que ce soit par l'instauration d'une Chambre haute, l'interdiction du mandat impératif ou le recours au mode de scrutin uninominal qu'elle préconise dans son projet déposé à l'Assemblée nationale le 21 mars 1874[16]. Le rétablissement du scrutin d'arrondissement fait cependant l'objet de longs débats d'autant qu'une nouvelle commission des Trente, nommée en 1875, où les républicains sont désormais mieux représentés (avec notamment la présence de Jules Ferry, Edmond Schérer et Jules Simon), propose le maintien du scrutin de liste par département. La discussion à l'Assemblée a lieu en novembre 1875. Parmi les nombreux amendements soumis, celui d'Antonin Lefèvre-Portalis, farouche défenseur du scrutin d'arrondissement, est au centre des débats, il reprend littéralement le projet de la première commission à laquelle il avait participé. Le gouvernement tout entier (cabinet Louis Buffet) est aussi partisan de ce scrutin d'arrondissement et lie même son sort au vote de celui-ci, ce qui permet l'adoption de l'amendement de Lefèvre-Portalis (par 357 voix contre 326).

Cette adoption du scrutin d'arrondissement signe la victoire des droites et des centres qui en sont alors les défenseurs. L'argument majeur qu'elles mettent en avant concerne la personnalisation de l'élection qu'il permet. Le scrutin de liste est en effet dénoncé comme un scrutin peu lisible pour les électeurs auxquels on impose des candidats qu'ils ne connaissent pas. « Avec le scrutin de liste, l'élection ne dépend plus de l'électeur ; elle dépend des comités ;

---

[13] Certes, le député de la Seine Charles Pernolet dépose une proposition de loi visant à instaurer la représentation proportionnelle (c'est la première fois qu'une telle proposition est présentée en France) mais elle est rejetée sans débat. En outre, comme le note Bernard Owen, « les qualités, attribuées par ses partisans, au scrutin de liste majoritaire au début de la IIIème sont ensuite transférées au scrutin proportionnel » (« Aux origines de l'idée proportionnaliste », *Pouvoirs*, n°32, 1985).

[14] P-H. Prélot, « Le suffrage universel dans la République. Les débats parlementaires 1871-1875 », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques* 2013/2, n° 38, p.324.

[15] *Ibidem*, p. 323.

[16] G. Ferrière, « la loi électorale du 30 novembre 1875 : la difficile confirmation du suffrage universel », dans *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Actes du colloque d'Aix en Provence mai 2002, 2003, pp 421-447. Voir aussi P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op.cit., 1992, pp 315-331.

ce sont des délégués qui font les choix... et qui les imposent » résume Lefèvre-Portalis[17] qui conclut ainsi que ce mode de scrutin fait des électeurs « des souverains captifs ». En ce sens, le scrutin de liste serait une atteinte à la liberté de choix des électeurs voire une « mystification ». A l'inverse, le scrutin uninominal conduit à un vote plus éclairé et lutte contre l'indifférence des citoyens en favorisant un lien de proximité et de confiance entre les électeurs et les élus dont ils peuvent directement apprécier la valeur et le mérite. Il permet aussi une meilleure représentation des intérêts des citoyens et confère, en définitive, aux députés une plus grande légitimité. Les partisans du scrutin d'arrondissement invoquent ainsi la valeur même de la territorialité et les nécessités de l'enracinement dans un territoire : « l'élu est d'abord l'élu du sol, celui qui soigne son implantation, bat campagne, creuse son sillon et fait son trou. […] L'appartenance au lieu garantit la représentativité de l'homme politique[18] ».

On comprend que derrière cette défense de la personnalisation du scrutin et cette philosophie du vote « des terroirs », l'enjeu est pour les droites et les centres, d'éviter la politisation des élections et de contrôler les effets du suffrage universel à un moment où on redoute encore fortement l'incertitude apportée par cette **«** puissance mystérieuse et incontrôlable, véritable sphinx des temps modernes[19]». Le ministre de la justice, Jules Dufaure (homme de centre-gauche, proche de Thiers), l'exprime clairement en présentant ce scrutin d'arrondissement comme un des trois « éléments de conservation » du nouveau régime avec le droit de dissolution et l'existence des deux Chambres[20]. La loi électorale fait bien ici office d'« opération de maintien de l'ordre qui entend apprivoiser une partie des mystères des urnes en neutralisant la mauvaise surprise[21] ». Antonin Lefèvre-Portalis voit ainsi dans le scrutin uninominal « un obstacle au vote de la multitude et surtout au vote de la multitude sous l'influence des grandes villes ». De fait, cette faveur pour le scrutin d'arrondissement reflète les intérêts de ses partisans : les droites et les centres sont composés de notables locaux tandis que, comme le souligne le député Castellane, un « lien intime unit le scrutin de liste à l'avènement du parti radical ». En effet, le scrutin de liste est alors mieux adapté pour des groupes organisés, comme les radicaux, qui disposent d'un comité central et des comités d'arrondissements ou peuvent compter sur l'appui de sociétés comme les loges maçonniques. Il est aussi plus aisé à la gauche de présenter des listes d'union sur un programme commun alors que les droites et les centres sont plus divisées. Le marquis de Castellane conclut donc que le scrutin de liste conduirait « les radicaux au pouvoir ». Plus secrètement, les droites peuvent alors espérer que le scrutin d'arrondissement permette le retour, même sous une forme édulcorée, des candidatures officielles.

Les gauches, représentées notamment par les rapporteurs de la commission Louis Ricard et Emile de Marcère, mais aussi par Léon Gambetta, redoutent le retour d'un mode de scrutin qui leur semble défavorable et dénoncent précisément le risque d'une réapparition de la « candidature officielle » : « le scrutin uninominal, avec le système d'administration centralisée qui est établi en France, avec ce réseau immense dont les mailles enserrent le pays, avec les moyens d'action que cette puissance donne, étant données les circonscriptions électorales restreintes, je dis que cela engendre naturellement, nécessairement – car la tentation est trop forte – je dis que cela engendre la candidature officielle[22] ». Les gauches critiquent aussi les effets pervers de la personnalisation de l'élection induite par le scrutin d'arrondissement, et notamment le danger d'une « corruption généralisée » : avec le scrutin de liste, le choix se fait

[17] *Annales de l'Assemblée Nationale*, séance du 10 novembre 1875, p. 98.
[18] M. Hastings, « Parachutages politiques et construction symbolique de la démocratie représentative » dans B. Dolez et M. Hastings (dir), *Le parachutage politique*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 33.
[19] P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, op.cit., 1992, p 312.
[20] *Annales de l'Assemblée Nationale*, séance du 11 novembre 1875, p. 126.
[21] M. Hastings, « La surprise électorale ou les infortunes de l'énonciation » dans O. Dabène, M. Hastings et J. Massal (dir), *La surprise électorale. Paradoxes du suffrage universel*, Paris, Karthala, 2007, p. 23.
[22] *Annales de l'Assemblée Nationale*, séance du 8 novembre 1875, p. 46.

davantage sur les opinions des candidats que sur les faveurs qu'ils ont pu donner localement. Le scrutin de liste élèverait donc la qualité des débats électoraux en permettant de s'émanciper des mesquines querelles locales et en faisant du député, comme l'explique Gambetta, « un mandataire de la France […] plutôt qu'une espèce de commissionnaire, nommé par un nombre infime et intéressé d'électeurs dans une circonscription ». Enfin, les opposants au scrutin d'arrondissement soulignent que ce dernier est moins juste que le scrutin de liste du fait du caractère arbitraire des circonscriptions. Gambetta accuse, en définitive, les défenseurs du scrutin d'arrondissement de « s'ingénier contre le suffrage universel » et de refuser la démocratie ; selon lui, le scrutin d'arrondissement conduit nécessairement à « l'apparition d'une industrie de placement électoral ».

De fait, en 1875, quand le mode de scrutin majoritaire uninominal est mis en place, il reste largement associé au souvenir du Second Empire au point de présenter un relent antirépublicain. « Le petit scrutin, disait-on, scrutin d'intrigues et d'abus[23] ». Comme le résume Raymond Huard, c'est en tout cas « une conception assez conservatrice du député qui l'emporte, celle d'un représentant à qui des électeurs locaux délèguent leur pouvoir en comptant bien en retirer quelque bénéfice, plutôt que celle du porte-parole d'un choix politique de portée nationale[24] ». Paradoxalement, le scrutin d'arrondissement va pourtant non seulement se révéler à l'avantage des républicains[25] mais il va même être assez rapidement consacré comme le mode de scrutin républicain par excellence, comme celui qui a « installé le régime et l'a consolidé sous les coups, qui l'a fait durer » (A. Briand[26]). Ce renversement se manifeste clairement avec la réforme électorale de février 1889.

II. L'appropriation par les républicains : le scrutin d'arrondissement comme opération de sauvegarde de la République.

La réforme de 1889 survient dans une configuration complétement transformée. Les républicains sont en effet parvenus à rétablir le scrutin de liste dans le cadre départemental en 1885 (loi du 16 juin 1885). Mais en cette fin des années 1880, la République apparaît fragilisée par les difficultés économiques, la multiplication des scandales et l'instabilité ministérielle induite par les élections de 1885 qui n'ont pas donné de majorité solide à la Chambre. Le boulangisme profite de ce contexte et multiplie les succès électoraux à de multiples élections partielles. Dans ce contexte, les préfets, les conseils généraux et les organes de presse républicains font campagne pour la restauration du scrutin d'arrondissement : « la plupart des républicains qui ont pris la peine d'envisager sous toutes ses faces la situation politique actuelle seront, en effet, d'avis que l'abandon du scrutin de liste s'impose alors que la République va se trouver dans la nécessité de lutter non pas seulement contre les partisans des régimes déchus, mais encore et surtout contre un parti qui affecte de se réclamer de l'idée républicaine tout en s'apprêtant à lui porter le coup le plus sensible[27] » lit-on par exemple en décembre 1888 dans un journal républicain dirigé par Edmond Lepelletier. Suite à l'élection triomphale de Boulanger dans le département de la Seine le 21 janvier 1889, le gouvernement Floquet entreprend immédiatement une réforme du mode de scrutin bien que Floquet fût lui-même un partisan du scrutin de liste.

---

[23] D. Halévy, *La fin des notables. Tome 2. La République des ducs*, Paris, Grasset, 1937, p 171.
[24] R. Huard, *Le suffrage universel en France. 1848-1946*, Paris, Aubier, 1991, p 119.
[25] Les élections de 1876 conduisent à l'élection de 360 républicains à la Chambre contre moins de 150 conservateurs (75 bonapartistes, une cinquantaine d'orléanistes, une vingtaine de légitimistes).
[26] A. Briand cité par J-M. Cotteret, C. Emeri et P. Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France*, op.cit., 1960, p. 11.
[27] A. Buisson, « Les comités », *Le Progrès*, 23 décembre 1888.

Contrairement à la loi de 1875, la réforme est discutée et votée dans les plus brefs délais. La commission spéciale chargée d'examiner le projet de rétablissement du scrutin d'arrondissement est, en effet, élue le 5 février. Le rapport de la commission est rédigé en trois jours (il reprend le projet gouvernemental) et est présenté dès le 9 février à la Chambre. La discussion a lieu le 11 février à la Chambre (l'urgence est votée) où la loi est adoptée par 268 voix (toutes républicaines) contre 222. Deux jours plus tard, le Sénat se prononce en faveur de la loi par 222 suffrages contre 54 voix de droite. La loi est promulguée le soir même. Pas davantage qu'en 1875, la question de la représentation proportionnelle n'a été au cœur du débat : certes, un député (Henri Maret) souligne qu'il n'existe pas « au monde que deux modes de scrutin, le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement […] mais encore bien d'autres comme le suffrage proportionnel, le scrutin cumulatif, le vote proportionnel, tous modes de scrutin qui existent, qui sont employés chez les puissances étrangères[28] », mais sa demande de prendre le temps de la discussion et de ne pas la limiter aux deux systèmes électoraux traditionnels n'est pas entendue.

La situation s'est inversée par rapport à 1875 : ce sont désormais les républicains qui portent le scrutin d'arrondissement tandis que leurs adversaires soutiennent, dans l'ensemble, le maintien du scrutin de liste. Les républicains estiment en effet que ce dernier a favorisé l'instabilité politique et le succès du boulangisme et attendent du scrutin d'arrondissement qu'il mette un terme à ces maux. Afin de justifier leur changement de position vis-à-vis d'un scrutin qu'ils dénonçaient jusqu'alors, les républicains invoquent la pression des circonstances. Le rapporteur de la commission, Gaston Thomson, explique ainsi sans ambages que « les avantages et les inconvénients de ces deux modes de votation [le scrutin de liste et le scrutin d'arrondissement] sont aujourd'hui connus de tous. Notre commission s'est exclusivement placée sur le terrain des faits ; il lui a paru qu'il convenait de faire abstraction de toute préférence doctrinale, et de s'inspirer uniquement des nécessités de l'heure présente pour trancher une question de procédure politique dans laquelle, en réalité, aucun principe n'est engagé. Il n'est pas, en effet, d'autre principe que la souveraineté du suffrage universel ; quant à la méthode qui peut servir à l'interroger, c'est une affaire de circonstances, de temps et de milieux[29] ». Tirant le bilan de la précédente réforme de la loi électorale, le rapporteur observe que le scrutin de liste a conduit à la division des républicains et n'a pas empêché les pures « combinaisons » électorales, la « concentration factice qui rapprochait momentanément les personnes, mais qui n'exprimait ni idées ni politique communes ».

Les partisans du retour au scrutin d'arrondissement insistent en effet sur le fait que les vertus escomptés du scrutin de liste ont été démenties par les faits et que les arguments anciens ne tiennent donc plus : au lieu de clarifier et d'élever le débat politique, le scrutin de liste permet des alliances et des regroupements tactiques derrière des programmes vagues ou des formules creuses. Il fait, par là même, le lit du « vote plébiscitaire ». Après avoir précisé qu'il sentait « encore dans [son] cœur le souvenir de tous les liens qui [le] rattachaient au scrutin de liste en lui-même », le président du Conseil, Charles Floquet, observe ainsi que le scrutin de liste n'est plus le « scrutin des programmes » comme il le considérait naguère, mais qu'il nourrit « l'équivoque » : « les partis conservateurs qui affichent aujourd'hui la pensée de détruire la République se réunissent dans le scrutin de liste, en cachant leurs espérances et en abaissant leur drapeau monarchique ». Au danger de cette « conspiration électorale », il oppose le mode de scrutin uninominal comme un moyen d' « abattre les masques » en plaçant les adversaires face à face et en offrant aux électeurs une meilleure information. Comme le résume Gaston Thomson, le scrutin d'arrondissement « doit donner, à la veille d'une grande bataille, au parti républicain l'arme du combat qu'il réclame… et que redoutent ses ennemis, de garantir la

[28] *Chambre des députés*, séance du 11 février 1889, JO, p. 378.
[29] *Chambre des députés*, séance du 9 février 1889, JO, p. 356.

sincérité, la loyauté de cette consultation prochaine, et d'en faire une nouvelle victoire[30] ». C'est donc au nom de l'« intérêt supérieur de la République » que le gouvernement et la grande majorité des républicains défendent alors le retour au scrutin d'arrondissement. De fait, ses partisans n'hésitent pas à affirmer, à l'instar de Camille Dreyfus, que « c'est dans ce mode de scrutin que réside le salut de la République[31] ».

S'ils dénoncent la « volte-face » des républicains, les députés de droite doivent eux-mêmes assumer et justifier leur refus d'un retour au scrutin d'arrondissement dont ils étaient pourtant les principaux adeptes. De manière assez cocasse, ils sont ainsi amenés à prendre à leur compte les arguments qui étaient ceux des républicains en 1875. Lefèvre-Pontalis, tout en rappelant son opposition ancienne au scrutin de liste et sa préférence doctrinale pour le scrutin uninominal, combat ainsi la loi au motif que c'est par « peur du scrutin de liste qui cache mal celle qu'on a du suffrage universel » que le gouvernement entend restaurer l'ancien mode de scrutin. Il fustige l'incohérence et la « conversion subite » des républicains au scrutin d'arrondissement qu'ils cherchent à utiliser comme un « expédient » destiné à obtenir « une majorité homogène et disciplinée » et craint la « résurrection de la candidature officielle ». Les députés de droite dénoncent également une loi « faite contre un seul homme », comme le déclare le bonapartiste Prax-Paris.

Bien que les adversaires de la réforme électorale proviennent essentiellement de la droite, de rares républicains se distinguent par leur défense du scrutin de liste. C'est le cas de Jaurès qui craint que la réforme du mode de scrutin n'apparaisse que comme une manœuvre électorale, comme un « acte de défiance et envers nous-mêmes et envers le suffrage universel ». Il met en garde contre « l'illusion étrange d'esprit que beaucoup s'imaginent retrouver en 1889 les arrondissements qu'ils ont laissés en 1885[32] ». Il se dit, en définitive, fidèle au scrutin de liste qui lui paraît plus apte à renouveler le personnel politique. Le député du Tarn, qui a été lui-même été élu grâce à ce mode de scrutin, a des mots durs pour les « dirigeants de la bourgeoisie républicaine » qui veulent trouver dans le « foyer patriarcal de l'arrondissement » un refuge qui les éloigne des revendications de la classe ouvrière. A l'extrême-gauche, quelques députés s'opposent également au scrutin uninominal. Le député Pierre Maillard rappelle ainsi que depuis que l'élection d'avril 1848 a été faite au scrutin de liste, ce mode de scrutin est devenu « comme de tradition dans le grand parti républicain » tandis que le scrutin uninominal s'inspire « des traditions monarchiques ». Il s'oppose, de ce fait, à une « loi de circonstance » et exhorte les républicains à rester fidèles à la tradition républicaine en conservant le scrutin de liste qui « peut seul permettre de grands courants d'opinion, donnant les grandes réformes[33] ». Reprenant la formule de Camille Dreyfus, le socialiste Millerand affirme que le scrutin d'arrondissement ne peut être considéré comme le « salut de la République ». Il explique en effet : « M. Dreyfus ne pense pas, j'en suis sûr, plus que moi-même que la République soit aujourd'hui à ce point en danger qu'il dépende du vote qu'émettra la Chambre à la fin de la séance qu'elle soit sauvée ou perdue. […] Lorsque, à tort ou à raison, le suffrage universel veut forcément quelque chose, ce n'est pas la façon dont on le consulte qui l'empêche d'exprimer sa volonté[34] ». Il met alors en garde : « si par impossible une majorité qui ne serait pas composée de républicains entrait dans cette salle, c'est alors républicains que vous regretterez amèrement d'avoir abandonné le scrutin de liste, le scrutin des grands courants, celui qui permet à l'opinion de se ressaisir et de se manifester, celui qui a permis au parti républicain dans l'Assemblée nationale de se compter et de conquérir peu à peu le pays[35] ». Refusant le changement du mode de scrutin au gré des circonstances et de la « peur », Millerand se dit même partisan d'inscrire

[30] *Ibidem*, p. 357.
[31] *Chambre des députés*, séance du 11 février 1889, JO, p. 383.
[32] *Ibidem*, p. 381.
[33] *Ibidem*, p. 384.
[34] *Ibidem*, p. 387.
[35] *Ibidem*, p. 388.

le scrutin de liste dans la Constitution en concluant qu' « il n'est pas possible, en ce moment, que le parti républicain se donne à lui-même ce désaveu, qu'il abandonne la doctrine qu'il a si longtemps et si éloquemment défendue, qu'il oublie toutes les raisons si fortes et si essentielles qu'il a données pour l'établissement du scrutin de liste ».

Malgré ses rares oppositions dans le camp républicain, la réforme électorale de 1889 marque donc une rupture dans l'appréciation du mode de scrutin majoritaire uninominal désormais accepté par ceux-là même qui l'avaient jusque-là combattu comme un héritage des régimes autoritaires. Conformément aux attentes de ses nouveaux partisans, ce mode de scrutin favorise l'élimination des candidats boulangistes. La période de 1889 à 1914 ouvre ainsi « l'âge d'or du scrutin d'arrondissement[36] ». Ce dernier n'est remis en cause qu'après la première guerre mondiale avec la loi du 12 juillet 1919 (dite « Loi Dessaye ») qui établit un mode de scrutin de liste mixte à dominante majoritaire[37]. Son application sera cependant d'assez courte durée (élections de 1919 et de 1924) puisque le scrutin d'arrondissement est rétabli par la réforme électorale de juillet 1927.

III. Le retour du mode de scrutin « dont la démocratie française a l'habitude et le goût » : changement d'anamnèse et stratégies partisanes.

A partir de 1889, les partisans du scrutin d'arrondissement n'hésitent pas à qualifier celui-ci de « scrutin républicain ». D'une part, parce que ce mode de scrutin a souvent permis les victoires de majorités républicaines (grâce notamment au second tour qui favorise la « discipline républicaine ») alors même que les élections de 1919, qui se sont déroulées avec le mode de scrutin mixte instauré par la loi du 12 juillet, ont donné naissance à la « Chambre Bleu Horizon ». D'autre part, parce que le scrutin d'arrondissement est vu comme le mode de scrutin qui a sauvé la République du boulangisme. Vraie ou fausse, cette croyance servira d'argument au retour du scrutin d'arrondissement dès lors que celui-ci a été remplacé en 1919. Elle est largement présente dans la presse qui fait campagne pour le rétablissement de ce mode de scrutin. Ainsi, *La revue de Paris* écrit, par exemple, en 1926 dans une lettre ouverte au nouveau président du Conseil, Aristide Briand : « La République parlementaire traverse une crise. Certains esprits chagrins ou très clairvoyants ont été jusqu'à parler d'une crise de régime. C'est dans ces conditions que le chef de l'État dans sa haute sagesse, en conformité avec la tradition républicaine la plus pure vous a confié le soin de former votre neuvième ministère et de rétablir le scrutin d'arrondissement. Cette dernière mesure n'est-elle pas considérée en cas de crise grave comme le salut même de la République ?[38] ». Lorsque la réforme électorale est débattue à la Chambre l'année suivante, le même argument est encore utilisé par les radicaux qui sont les principaux adeptes de ce mode de scrutin qui a fait leur fortune électorale et assuré leur prédominance au Parlement. Ainsi Gaston Thomson fait référence au boulangisme chassé par le scrutin d'arrondissement et affirme que ce dernier « est celui qui parait s'adapter le mieux au génie même de notre régime politique et parlementaire. […] Il est véritablement le système électoral dont la démocratie française a l'habitude et le goût[39] ».

Toutefois, en 1927, les débats sur le mode de scrutin se sont déplacés par rapport aux épisodes précédents avec les revendications proportionnelles qui se sont développées depuis les années 1890. Alors qu'en 1875 et en 1889, la question de la représentation proportionnelle avait

[36] B. Gaudillère, *Atlas historique des circonscriptions françaises*, Paris, Droz, 1995, p. 52.

[37] La loi prévoit un scrutin à un tour dans un cadre départemental. Les candidats obtenant plus de la moitié des suffrages sont proclamés élus, les sièges restants sont répartis à la représentation proportionnelle selon le système du quotient.

[38] « Lettre ouverte à M. Aristide Briand », *La Revue de Paris*, janvier-février 1926.

[39] *Chambre des députés*, séance du 6 juillet, JO, p. 2288.

été ignorée ou très rapidement évacuée, elle est désormais au cœur des discussions qui durent d'ailleurs beaucoup plus longuement qu'en 1889. Pourtant, le clivage ne se résume pas à une opposition théorique entre les « erpéistes » et les « arrondissementiers » mais répond avant tout à des considérations tactiques. Comme l'explique le président de la Commission de la Réforme électorale Joseph Barthélémy, « il semble que tout ait été dit, que l'on vient trop tard, que tout a un air de déjà vu, de déjà entendu, de déjà essayé et de déjà démoli. […] Il semble que, depuis longtemps, la discussion doctrinale sur le meilleur mode de scrutin soit épuisée. D'ailleurs, le Parlement n'est ni une académie, ni une faculté de droit, ni une école des sciences politiques, et il est des problèmes de doctrine que l'on laisse aux professeurs, aux théoriciens et aux publicistes[40] ». De fait, Joseph Barthélémy a lui-même des convictions proportionnalistes et la commission de la Réforme électorale a d'abord rendu un rapport (le rapport du député Théo-Bretin) favorable à la représentation proportionnelle, rapport qui n'a pas été mis à l'ordre du jour.

Si la commission défend, par la suite, le rétablissement du scrutin d'arrondissement alors même que sa composition est restée identique, c'est qu'entre-temps les socialistes ont changé de position, comme le reconnaît, non sans ironie, Barthélémy : « La commission n'a pas seulement hésité, elle s'est parfois contredite comme vous-mêmes parce qu'elle est votre image, votre émanation, parce qu'elle vous ressemble, parce que aussi, dans son sein, comme dans votre Assemblée, la majorité est minime […] Il s'est dégagé, dans la commission, après trois année de laborieux efforts, une majorité en faveur du scrutin uninominal, majorité d'ailleurs assez faible. Elle comprend des éléments divers, des convaincus, des résignés, des obéissants, des dépités. Il y a, en effet, certains de nos collègues qui sont uninominalistes pour obéir à la discipline de leur parti et aussi par dépit amoureux de la proportionnelle pure. Du moment où ils ne peuvent pas obtenir la proportionnelle intégrale, du moment où la Chambre haute s'oppose à la réalisation de leur idéal, ils se jettent dans les bras de l'uninominal majoritaire et, pour la plupart, ils apportent dans ce geste une véhémence dans laquelle certains ont voulu voir le zèle du néophyte et d'autres la volupté du péché[41] ». Par ces mots, Barthélémy cible explicitement les socialistes. Effectivement, bien que théoriquement proportionnaliste, le parti socialiste s'est rallié au scrutin d'arrondissement en février 1927. Le communiqué que son conseil national publie alors révèle bien ses ambiguïtés : « considérant qu'il n'existe plus en l'état actuel de l'opinion qu'un moyen d'obtenir un jour la représentation proportionnelle juste et loyale et que ce moyen est de revenir à pied d'œuvre c'est-à-dire au scrutin d'arrondissement à deux tours, le conseil national relève les députés de l'obligation de ne voter que pour la R.P. ». En réalité, les socialistes ont signé des accords électoraux avec les radicaux-socialistes en vue des élections de 1928 et espèrent atténuer, par les désistements de second tour, la poussée de la droite qui est alors annoncée.

Avec le changement de mode de scrutin se joue ainsi l'enjeu des alliances électorales et des coalitions gouvernementales. La réforme du mode de scrutin est en effet discutée et votée sous le gouvernement de Raymond Poincaré, gouvernement d'union nationale réunissant le Bloc national et les radicaux. Bien que Poincaré lui-même soit adepte de la représentation proportionnelle, les radicaux entendent faire adopter la réforme, défendue par le ministre de l'Intérieur, le radical-socialiste Albert Sarraut, avec l'appui des socialistes. Cette alliance pour le rétablissement du scrutin d'arrondissement traduit bien l'objectif pour les radicaux et les socialistes : celui de restaurer l'ancien Cartel des gauches, sans devoir faire, pour autant, des listes communes comme le supposerait le maintien du mode de scrutin mixte alors en vigueur. Les radicaux défendent ainsi le retour au scrutin uninominal au motif que ce dernier serait le seul à favoriser une majorité politique claire, ce que ne permettraient pas le mode de scrutin mixte et encore moins la proportionnelle intégrale. Gaston Thomson prend l'exemple de pays

[40] *Ibidem*, p. 2292.
[41] *Ibidem*, p. 2293.

(comme la Belgique ou l'Allemagne) où la proportionnelle a été introduite pour démontrer qu'elle n'est pas en mesure, en effet, de dégager une majorité de gouvernement et affirme même qu'en Italie c'est la proportionnelle « qui a conduit au fascisme après avoir mené à l'anarchie ». Il conclut que le scrutin d'arrondissement est le « scrutin loyal, le scrutin clair, le scrutin simple ». Par ailleurs, les radicaux et les socialistes escomptent du scrutin d'arrondissement qu'ils limitent l'influence du Parti communiste qui apparaît défavorisé par ce mode de scrutin.

Au cours des discussions parlementaires, la droite, opposée au retour du scrutin d'arrondissement, raille « l'opportunisme » et le « reniement » des socialistes en rappelant les déclarations du parti ou de ses représentants en faveur de la proportionnelle. Reprenant les mots de Jaurès en 1889 contre le scrutin d'arrondissement, le député démocrate Armand Le Douarec fustige ainsi une « loi de sécurité, de stabilisation électorale agencée au profit d'un ou de plusieurs partis, une loi destinée à consolider des situations acquises et à garantir les élus d'aujourd'hui contre l'imprévu, contre les remous, les courants et les mouvements d'une opinion qui a le droit de s'émouvoir et de demander des comptes à ses mandants[42] ». Cherchant à dissocier les socialistes des radicaux, la droite dépose un amendement visant à introduire davantage de représentation proportionnelle. Si les socialistes unissent, en effet, leurs voix à celles de la droite, l'amendement peut être adopté. Il s'agit donc de mettre les socialistes face à leurs convictions proportionnalistes. Le député Bonnefous, qui propose l'amendement, s'adresse ainsi aux socialistes en dénonçant leur attitude : « si vous ne voulez pas faire triompher la proportionnelle, c'est que vous nourrissez d'autres desseins. Eh bien ! Messieurs, vous prendrez la responsabilité de la politique que vous entendre suivre et vous ne ferez comprendre à personne dans le pays que quand vous avez la possibilité de réaliser la justice électorale aujourd'hui, vous attendiez demain, après-demain ![43] ». Ce à quoi Léon Blum rétorque : « On vote ici non pas pour ou contre la proportionnelle, non pas même pour ou contre l'arrondissement, on vote pour ou contre le *statu quo*[44] ». De fait, l'amendement est repoussé et le rétablissement du scrutin d'arrondissement est voté le 7 juillet par 320 voix contre 231 à la Chambre avant de l'être le 12 juillet au Sénat par 213 suffrages contre 97. Le scrutin d'arrondissement est ainsi restauré après une parenthèse de 8 huit ans grâce à une alliance de circonstance entre les radicaux, fidèles partisans de ce mode de scrutin, et les socialistes, pourtant théoriquement adaptes de la représentation proportionnelle intégrale. Il ne sera désormais plus évincé jusqu'à la fin de la Troisième République.

Conclusion.

Il n'y avait rien d'évident à ce que le scrutin uninominal ne s'impose ainsi durablement sous la Troisième République, d'abord parce qu'il était considéré comme un héritage des régimes autoritaires, ensuite parce qu'il était fortement critiqué et concurrencé par d'autres modes de scrutin jugés plus justes. Il s'est pourtant enraciné avec la République au point d'être revendiqué, par ses partisans, à travers une réinvention de son anamnèse, comme le mode de scrutin républicain par excellence, comme celui « qui a fait la République ». A cet égard, les débats parlementaires révèlent un renversement assez radical des registres de justification employés qui semblent confirmer la formule d'Aristide Briand en 1924 selon laquelle « une réforme électorale soulève moins une question de principe qu'une question de tactique » : force est de constater, en effet, que les arguments ont non seulement évolué avec le temps et la conjoncture politique, mais qu'ils ont même été souvent interchangeables. Républicain, le mode

[42] *Chambre des députés*, séance du 5 juillet, JO, p. 2220.
[43] *Chambre des députés*, séance du 7 juillet, JO, p. 2399.
[44] *Ibidem*, p. 2410

de scrutin uninominal l'est surtout devenu à partir du moment où il semblait profiter aux notables républicains qui y voyaient explicitement un moyen d'écarter leurs adversaires et, par là même, de défendre la République. Les controverses doctrinales se mêlent ainsi à des stratégies et transactions partisanes qui apparaissent autant fondées sur les vertus supposées ou l'efficacité attendue du mode de scrutin que sur le souvenir (parfois reconstruit) et le bilan des expériences passées.