

Thème 1

La démocratie

1. Les théories : souveraineté populaire, souveraineté nationale, démocratie directe et démocratie représentative

La démocratie, définie comme le **gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple**, pour reprendre la célèbre formule d'Abraham Lincoln, apparaît comme l'organisation idéale d'un État en ce qu'elle fait du peuple, destinataire des règles de droit, le détenteur du pouvoir d'édicter ces règles qui serviront donc l'intérêt général. Par conséquent, une démocratie reconnaît que la souveraineté appartient au peuple. Cependant, la question du titulaire de la souveraineté a fait l'objet de deux théories dont découlent deux modalités d'exercice de cette souveraineté :

- La théorie de la **souveraineté populaire** a été développée par Jean-Jacques Rousseau dans son œuvre *Du contrat social* de 1762. Elle signifie que chaque individu composant la population de l'État est titulaire d'une portion de souveraineté et l'exerce ; ainsi, les règles de droit sont le résultat de la prise en compte de l'opinion de chaque individu.

Cette théorie implique donc que le peuple se gouverne lui-même (**démocratie directe**). Concrètement, l'ensemble de la population doit se réunir pour délibérer et adopter les règles de droit.

Le nombre d'habitants des États est tel toutefois que ce fonctionnement apparaît impraticable. De ce fait, la théorie rousseauiste admet que le peuple désigne un petit nombre de représentants chargés d'exercer sa souveraineté, à condition que ces représentants appliquent strictement la volonté des citoyens : ceux-ci peuvent adresser des instructions aux représentants et en sanctionner le non-respect en révoquant l' élu qui exerce ainsi un **mandat impératif**.

Puisque chaque citoyen détient une part de la souveraineté, il a le droit de voter (on parle d'électorat-droit), pour la prise des décisions comme pour l'élection des représentants, et il est libre d'exercer ce droit (on parle de **vote facultatif**). Dans ces conditions, le **suffrage universel** est le seul possible.

– Montesquieu (dans *De l'esprit des lois* de 1748) et l'abbé Sieyès (dans *Qu'est-ce que le Tiers-État?* de 1789) ont pour leur part théorisé la **souveraineté nationale**, selon laquelle le titulaire de la souveraineté n'est pas le peuple, qu'ils n'estiment au demeurant pas capable de gouverner, mais la **nation**, entité abstraite, dépassant la somme des individus de l'État. Par conséquent, la nation ne peut exprimer sa volonté que par le biais de représentants qui agissent en son nom. Ces représentants peuvent être élus, mais l'élection ne sera ici qu'une fonction nécessaire à la désignation des représentants et non pas une modalité d'exercice de la souveraineté, puisqu'elle n'appartient qu'à la nation (on parle d'électorat-fonction). Le vote peut alors être réservé à certains (par un **suffrage restreint**) et il est **obligatoire**.

Les représentants de la nation ont un **mandat représentatif** en ce qu'ils n'ont pas à respecter la volonté du peuple qui ne détient pas la souveraineté.

Cette théorie exclut logiquement toute idée de démocratie directe : seuls les représentants exercent la souveraineté, au nom de la nation.

Seule la théorie de la souveraineté populaire apparaît parfaitement conforme à la démocratie de par le rôle donné au peuple, mais sa mise en œuvre nécessite l'élection de représentants du peuple ; la théorie de la souveraineté nationale suppose également la désignation de représentants mais qui se trouvent coupés du peuple qu'ils ne représentent pas. Finalement, quel que soit le titulaire de la souveraineté (le peuple ou la nation), il ne peut directement exercer le pouvoir ; un système représentatif s'impose donc et peut être démocratique si l'on admet que l'élection des représentants permet au peuple de prendre part à l'exercice du pouvoir : par l'élection, le peuple choisit ses représentants à qui il délègue le pouvoir de gouverner pour lui (on parle de **démocratie représentative**). Les élus représentent donc l'ensemble du peuple ou de la nation puisqu'ils sont supposés agir conformément à la volonté générale ; ils ne représentent pas seulement ceux qui les ont élus : autrement dit, ils exercent un mandat représentatif.

Pour résumer

La démocratie est un système politique qui admet que les gouvernants tirent leur pouvoir du peuple et l'exercent dans son intérêt et donc en permettant les libertés, à l'inverse d'une dictature, dans laquelle une ou plusieurs personnes détiennent le pouvoir qu'elles ne tirent pas du peuple (mais qu'elles estiment fondé sur la volonté divine, sur l'hérédité, sur la richesse, sur la force par ex.) et qui peut donc s'exercer à son détriment. La démocratie assure autrement dit un lien entre gouvernants et gouvernés à l'inverse des dictatures.

Dans une démocratie représentative, la désignation des gouvernants par les gouvernés assure la participation du peuple au pouvoir. Pour que ce lien entre le peuple et ses représentants ait une substance, le **suffrage** est forcément :

- un droit et, partant, ne peut qu'être **universel** ;
- égal : cela implique un découpage des circonscriptions électorales basé sur des considérations démographiques ;
- **libre**, ce qu'assure son caractère secret, ainsi que la liberté de candidater pour donner un choix au citoyen : les candidats doivent refléter le pluralisme des courants d'idées et d'opinion. Les règles relatives au déroulement et au financement des campagnes électorales contribuent à garantir une diversité des candidats et une égalité des chances entre eux ;
- exercé périodiquement afin de permettre l'**alternance**, qui traduit la faculté du peuple de changer d'élus s'il estime que leurs actions ne reflètent plus sa volonté.

Un **contrôle juridictionnel** (indépendant du pouvoir politique), portant sur les règles encadrant les suffrages et sur le déroulement des élections, doit permettre de faire respecter l'ensemble de ces conditions.

Notions clés

Suffrage universel : alors que le suffrage restreint réserve le droit de vote à une partie de la population, par ex. en fonction de la richesse des individus (suffrage censitaire) ou selon le niveau d'instruction des individus (suffrage capacitaire), le suffrage universel offre le droit de vote à tous les individus, même si en pratique, il admet des limites tenant à l'âge (le droit de vote peut être subordonné à la condition d'avoir atteint la majorité électorale, qui peut ou non coïncider avec la majorité civile), à la nationalité, à la capacité juridique (permettant par ex. d'exclure du droit de vote les majeurs incapables ou ayant commis une infraction grave).

Suffrage égal : le suffrage est égal si le vote de chaque électeur vaut une voix ; il s'oppose au vote plural (qui octroie plusieurs voix à certains électeurs) ou multiple (lorsqu'un électeur peut voter dans plusieurs endroits ou plusieurs fois).

Suffrage direct : le suffrage est direct lorsque le vote des citoyens conduit directement à la désignation des représentants ; il peut être indirect si le vote des citoyens permet d'élire ceux qui vont désigner les représentants.

Le point sur les modes de scrutin

– Le scrutin se déroule dans le cadre de **circonscriptions électorales** qui désignent des aires géographiques plus ou moins grandes.

– Scrutin uninominal ou plurinominal

Cette distinction permet de savoir combien de personnes doivent être élues.

Lorsqu'un scrutin est uninominal, un seul siège est à pouvoir dans chaque circonscription : l'électeur choisit un bulletin de vote sur lequel figure le nom d'un seul candidat.

Lorsqu'un scrutin est plurinominal, plusieurs sièges sont à pouvoir et l'électeur choisit un bulletin sur lequel figure une liste de candidats. Les listes peuvent être bloquées (l'électeur vote pour la liste entière) ou bien au contraire l'électeur peut avoir le droit de changer l'ordre des noms sur la liste (**vote préférentiel**) voire d'ajouter ou de supprimer des noms (**panachage**).

– Scrutin majoritaire et représentation proportionnelle

Cette distinction permet de savoir combien de votes (c'est-à-dire de voix ou encore de suffrages exprimés) le candidat ou la liste de candidats doit obtenir pour être élu(e).

À noter : les voix ou les suffrages exprimés correspondent au nombre de votes desquels sont retirés les votes nuls (bulletin annoté par ex.), et en général également les votes blancs (enveloppe vide, bulletin sans nom).

Un scrutin majoritaire attribue le(s) siège(s) à pourvoir au candidat ou à la liste de candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

Le scrutin majoritaire peut comporter deux tours : dans ce cas, pour être élu dès le premier tour, le candidat ou la liste doit obtenir la **majorité absolue** des suffrages exprimés, c'est-à-dire plus de la moitié des voix ; à défaut un second tour est organisé (il peut exister des conditions tenant

au nombre de voix obtenu au premier tour pour que le candidat ou la liste puisse se maintenir au second tour) à l'issue duquel est élu le candidat ou la liste ayant remporté la **majorité relative** des voix, c'est-à-dire le plus grand nombre de voix.

La représentation proportionnelle (le scrutin se déroule alors forcément à un seul tour), attribue à chaque liste un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues par la liste.

À noter : le scrutin uninominal est forcément majoritaire tandis que le scrutin plurinominal peut être majoritaire ou à la représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle impose de transformer le nombre de voix en nombre de sièges attribués à chaque liste dans chaque circonscription électorale :

Première étape – attribution des sièges par application du quotient électoral (QE)

Le QE permet de savoir combien il faut obtenir de suffrages exprimés (SE) pour obtenir un siège.

Autrement dit, $QE = SE / \text{nombre de sièges à pourvoir}$.

Il conviendra ensuite de diviser les SE pour chaque liste par le QE pour connaître le nombre de sièges obtenus par chaque liste.

Ex. : circonscription électorale où 7 sièges sont à pourvoir, 4 listes s'affrontent, 70 000 suffrages ont été exprimés

$$QE = 70\,000/7 = \underline{10\,000}$$

SE pour chaque liste :

A: 28 500

B: 24 000

C: 13 000

D: 4 500

Nombre de sièges attribués à chaque liste par application du QE :

A: $28\,500/10\,000 = 2$ sièges (8 500 SE n'ont donc pas été traduits en sièges)

B: $24\,000/10\,000 = 2$ sièges (il reste 4 000 SE)

C: $13\,000/10\,000 = 1$ siège (il reste 3 000 SE)

D: $4\,500 / 10\,000 = 0$ siège (il reste 4 500 SE)

=> 5 sièges sont pourvus, 2 restent donc à pourvoir.

Deuxième étape – attribution des sièges restant à pourvoir

2 méthodes principales peuvent s'appliquer :

- les plus forts restes : les sièges restant à pourvoir sont attribués à la liste qui a le plus de SE restants.

Dans l'ex., le 6^e siège est attribué à A (8 500 SE restants) et le 7^e siège à D (4 500 SE restants).

Comme dans l'exemple, ce système **favorise plutôt les listes des petits partis** (D qui n'a remporté que 4 500 SE obtient finalement 1 siège, autant que C qui a obtenu bien plus de SE).

- la plus forte moyenne : pour chaque siège restant à pourvoir, on attribue fictivement le siège à chaque liste puis on divise le nombre de SE obtenu par chaque liste par ce nombre de sièges fictif; on obtient le nombre de SE remporté en moyenne par chaque élu de la liste : la liste qui obtient la plus grande moyenne remporte effectivement le siège.

A : 2 sièges + 1 fictif = 3 ; $28\,500 \text{ SE} / 3 = \underline{9\,500}$ (chacun des 3 élus de la liste doit obtenir en moyenne 9 500 SE)

B : $2 + 1 = 3$; $24\,000 / 3 = 8\,000$

C : $13\,000 / 2 = 6\,500$

D : $4\,500 / 1 = 4\,500$

=> Le 6^e siège est attribué à A

A : 3 sièges + 1 fictif = 4 ; $28\,500 / 4 = 7\,125$

B : 8 000

C : 6 500

D : 4 500

=> le 7^e siège est attribué à B

Comme dans l'exemple, ce système **avantage en principe les listes des grands partis** (A et B ont obtenu le plus grand nombre de SE).

- **Les conséquences des modes de scrutin**

Le scrutin uninominal favorise une certaine proximité entre l'électeur et l'élu qui est unique, tandis que, dans le cadre d'un scrutin plurinominal, bien souvent seule la tête de liste bénéficie de cette proximité, l'électeur connaissant beaucoup moins bien les autres membres de la liste.

Surtout, le mode de scrutin a des effets sur le système partisan, mis en évidence par Maurice Duverger.

Le **scrutin majoritaire** ne permet pas la représentation d'une opposition dans la circonscription, car les suffrages exprimés pour les candidats perdants ne sont tout simplement pas pris en compte. En contrepartie, ce scrutin permet de dégager une majorité nette au sein d'une assemblée qui pourra plus facilement adopter les décisions; il a ainsi l'avantage de permettre aux élus de mener une politique avec **efficacité**.

Ce scrutin favorise un **bipartisme** s'il est à un seul tour: deux partis politiques s'imposent pour éviter l'éparpillement des voix, et eux seuls ont vocation à accéder au pouvoir. S'il est à deux tours, il conduit à une **bipolarisation** (ou **multipartisme tempéré**): au second tour au moins, les partis concluent des alliances pour empêcher l'éparpillement des voix, et ont ainsi tendance à se ranger aux côtés de l'un des deux plus grands partis afin d'avoir une chance d'accéder au pouvoir; pour leur part, les électeurs seront tentés par un vote « utile » (en faveur d'une grande formation politique) au moins au second tour pour avoir des chances de voir le candidat le moins éloigné de leurs opinions accéder au pouvoir.

Inversement, la **représentation proportionnelle** permet une représentation de multiples courants politiques mais ne permet pas forcément de dégager une majorité nette, et risque de rendre délicate la prise des décisions. Ce système proportionnel favorise en effet un **multipartisme intégral** (plusieurs partis indépendants): puisqu'il permet l'attribution de sièges même aux petits partis, il encourage les multiples candidatures et n'incite pas à des accords entre partis, d'autant qu'il n'y a qu'un tour. Par suite, il risque de conduire à une instabilité politique si les élus des divers partis ne parviennent pas à s'entendre de manière pérenne pour former une coalition majoritaire.

Des **scrutins mixtes** sont parfois pratiqués pour allier les avantages des deux modes de scrutin tout en limitant leurs inconvénients: ils organisent la désignation d'une partie des élus au scrutin majoritaire et d'une autre partie à la représentation proportionnelle.

2. Les applications: démocratie représentative et démocratie semi-directe

Si le fonctionnement des **cités grecques** à Athènes dans l'Antiquité est souvent évoqué en exemple de mise en œuvre d'une démocratie directe, le peuple se réunissant sur l'*agora* pour débattre et décider des affaires publiques, il faut souligner qu'une part minoritaire de la population était considérée comme faisant

partie des citoyens aptes à participer à la décision politique (suffrage restreint). Il en était de même dans la **Rome antique**. Ces expériences ont eu le mérite de servir de bases de réflexion sur le fonctionnement de la démocratie pour les philosophes de l'Antiquité, Platon et Aristote en particulier.

La démocratie s'est imposée face à la monarchie absolue – régime où le roi concentre tout le pouvoir au détriment des libertés – et sous la forme d'un régime représentatif : le peuple est représenté par des élus au sein d'un Parlement. L'**Angleterre** est considérée comme étant le berceau de la démocratie représentative. En 1265 se réunit le premier Parlement britannique. Progressivement, jusqu'au XVIII^e siècle, il s'affirme face au roi qui accepte de partager ses compétences avec lui. Ainsi, le roi concède au Parlement, et donc aux représentants du peuple, le droit de consentir à l'impôt. Puis, le Parlement, qui obtient le droit d'être réuni périodiquement (sessions parlementaires) est associé au pouvoir législatif de manière plus générale en proposant des lois (initiative législative) au roi que ce dernier a fini par se contenter d'entériner. S'impose donc l'idée que le pouvoir du roi doit être exercé dans l'intérêt du peuple.

Au XVIII^e siècle, les révolutions américaine et française, imprégnées par les idées des philosophes des Lumières (en particulier Montesquieu et Jean-Jacques Rousseau), exaltent l'idéal démocratique permettant l'épanouissement des libertés. Les démocraties dites libérales, fondées sur l'égalité de droit entre les individus, la liberté, le pluralisme des courants d'idées et le principe des décisions prises à la majorité, se généralisent ensuite après la Seconde Guerre mondiale.

La démocratie se traduit donc avant tout et essentiellement par le droit des citoyens d'élire leurs représentants qui siègent au Parlement, voire, parfois, le chef de l'État (*cf.* thème 6). De plus en plus, cette démocratie représentative est, dans de nombreux États, corrigée par des outils de démocratie directe, qui donnent au peuple le pouvoir de participer directement à l'exercice du pouvoir. On parle alors de démocratie **semi-directe** ou **semi-représentative**. Sa pratique est très variable selon les États, en fonction des outils mis à disposition du peuple pour prendre part au pouvoir, de l'étendue du pouvoir ainsi confié directement au peuple et de la fréquence d'utilisation de ces outils.

De façon générale, ces mécanismes de démocratie directe, bien qu'aujourd'hui très fréquemment prévus par les Constitutions des États, sont assez peu mis en œuvre, mis à part en Suisse, dans les États fédérés américains ou en Italie. Le référendum est quasi généralisé (à l'exception, notamment en Europe, de la Belgique, en raison des divisions nationales ou de l'Allemagne, pour des raisons historiques), et se pratique même dans des États traditionnellement attachés à la démocratie représentative, comme le Royaume-Uni, à propos de la question de l'appartenance à l'Union européenne, en 1975, puis en 2016 (« *Brexit* »). Les