

Chapitre 1

La démocratie comme horizon

La démocratisation en Europe, définie par un long processus d'extension du droit de suffrage et d'autonomisation de ses pratiques, prend corps dans la structuration et la diffusion des modes d'expression politique.

■ ■ I. L'avènement du suffrage universel

L'universalisation du droit de suffrage a été très progressive en Europe occidentale. Dès la fin du XVIII^e siècle, le principe de l'égalité des citoyens est posé en France dans la Constitution « Montagnard » de 1793 (article 7) mais qui n'entre jamais en application. La longue marche vers un droit de vote égal pour tous, toujours inachevée, a mis plus d'un siècle et demi à s'imposer. Depuis une vingtaine d'années les travaux de sociologie historique du politique l'ont clairement montré (M. Offerlé, 1993, Y. Deloye, 1996, O. Ihl, 1996, R. Romanelli, 1998) : au risque d'une construction formelle et quasi idyllique, le récit de l'extension du droit de suffrage mérite de s'accompagner de la mise à jour des conditions sociales et des luttes engagées autour du « pouvoir de suffrage » et d'une présentation des difficultés d'édification d'une *culture électorale* en Europe.

1. L'élargissement du corps électoral : un processus chaotique

L'apparence d'un élargissement continu
et inéluctable du droit de suffrage

La première grande vague de démocratisation survient avec la Révolution française de 1848 qui marque l'avènement de la II^e République. La Suisse

emboîte le pas ; on assiste alors à la première véritable introduction du suffrage universel masculin en Europe. Cette phase est extrêmement longue puisqu'elle couvre près de 70 ans et ne s'achève véritablement qu'à la sortie de la Première Guerre mondiale. Dans *De la démocratie en Amérique* (1835), se fondant sur ses observations d'Outre-Atlantique, Alexis de Tocqueville conçoit cette aspiration des masses à désigner les gouvernants et à gérer les affaires publiques comme un mouvement historique aussi irréversible qu'irrésistible. À tel point que le véritable enjeu politique de l'Europe contemporaine se limiterait à une question centrale, celle relative aux conditions du maintien de la liberté face aux tensions tyranniques inhérentes à la « passion égalitaire ». L'extension du droit de vote, tout au long du XIX^e siècle, semble effectivement s'inscrire dans cette marche effrénée de l'histoire.

La démocratisation se réalise en effet par un abaissement progressif des multiples barrières qui servaient à en limiter l'exercice, dont l'une des plus discriminantes est fondée sur *l'inégalité économique*. En France, sous la Restauration, le droit de vote ne concerne alors que 100 000 électeurs. L'abaissement du cens sous le règne de Louis Philippe de 300 à 200 francs-or d'imposition fiscale permet d'en doubler le nombre. En Grande-Bretagne, au premier tiers du XIX^e siècle, seuls 11 % de la population masculine en bénéficient. Suite aux trois vagues successives d'élargissement du droit de suffrage, respectivement en 1832 (loyer de 10 livres qui double quasiment le pourcentage de votants), en 1867, puis lors des lois de 1884 et de 1885, le pays ne compte pas moins de 6 millions d'électeurs à la fin du XIX^e siècle, mais qui ne représentent encore que 59 % de la population masculine en âge de voter en 1911. En Italie, en 1848, seuls sont susceptibles de voter les citoyens payant un impôt direct de 40 livres soit seulement 2,2 % de la population nationale ; la réforme de Depretis de 1882, qui l'abaisse à 20 livres, n'ouvre l'accès au droit de suffrage qu'à une infime minorité (15 % des adultes masculins). Les règles censitaires établies par les différents

régimes européens ne privilégient cependant pas les mêmes catégories de population. En France, les règles du cens sont fondées sur la propriété foncière ce qui a pour effet de favoriser l'élite rurale, tandis qu'en Grande-Bretagne les restrictions profitent surtout à l'aristocratie industrielle.

L'extension du droit de suffrage s'est aussi établie par suppression des *contraintes culturelles* : un niveau de diplôme est requis sous la Monarchie de juillet en France, et la nécessité de connaître l'écriture et la lecture écartent du vote les analphabètes tout au long du XIX^e siècle en Italie, avant la réforme de 1912, et jusqu'en 1974 au Portugal. Cette généralisation des droits civiques franchit un seuil avec l'octroi du droit de vote aux femmes, qui se propage en Europe dès la première moitié du XX^e siècle. Le dernier tiers de ce siècle se caractérise alors par le franchissement de deux nouvelles bornes : tout d'abord, dans le cadre plus général de l'abaissement de l'âge de la majorité, les jeunes acquièrent le droit de vote, les plus de 18 ans dès 1969, en Grande-Bretagne, et au courant des années 1970 en Allemagne et en France, les plus de 16 ans au niveau national en Autriche depuis 2007, au niveau local ou régional dans certains autres États européens. Sur la même période s'opère une dissociation entre la citoyenneté et la nationalité, qui offre ainsi l'opportunité à des résidents non nationaux de voter lors d'élections locales. Le mouvement, initié par l'Irlande dès 1963, puis par certains États scandinaves (Suède, Finlande, Danemark), est prolongé dans le cadre du processus d'intégration de l'Union européenne (art. 8B du traité de Maastricht de 1992). Les citoyens européens résidents d'un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, y disposent désormais d'un droit de vote et d'éligibilité pour les élections municipales et européennes. La nature et la diversité des modes d'entrée en vigueur de la nouvelle règle de droit civique dessinent une véritable « polyrythmie européenne » (S. Strudel, 2003), entre, notamment, des États « défricheurs », initiateurs du mouvement et qui vont au-delà du cadre maastrichtien (avec des droits électoraux accordés aux citoyens non ressortissants de l'Union), et des

États plus « récalcitrants » (France, Belgique), qui pour leur part ont tardé à la mise en application.

En réalité, il faut pourtant bien récuser la thèse d'une avancée linéaire, continue, sans accroc, inéluctable aussi, du suffrage universel. Pour le dire simplement, rien n'était écrit d'avance : cette progression du suffrage universel procède de longs combats et d'une âpre lutte entre intérêts divergents.

Les caractéristiques du processus de démocratisation

- *Un processus diversifié*

L'extension du droit de suffrage loin de correspondre à un mouvement commun et paisible définit un processus aux modalités aussi chaotiques que diversifiées. Selon le politiste norvégien Stein Rokkan, deux modes de propagation de la démocratie sont intervenues. *Le modèle anglais* se caractérise par un « *progressive improvement* » pour reprendre une expression chère au leader conservateur Palmerston : un processus lent, sans retournement dans le processus d'extension du suffrage universel, caractéristique des pays qui ont connu une consolidation territoriale avancée dès le Moyen Âge et une continuité des organes représentatifs traditionnels, telle la Chambre des Lords. *Le modèle français*, pour sa part, correspond aux États qui connaissent une introduction abrupte du suffrage universel masculin mais à laquelle succèdent des phases diverses, de retour en arrière, puis de reprise de l'élargissement du droit de suffrage (Barthélemy, Duez, 1933). Appliquée en avril 1848, l'introduction du suffrage universel masculin étend le nombre des votants de 250 000 à 10 millions d'électeurs ; mais dès 1850, la loi du 31 mai impose une obligation de résidence d'au moins trois ans et renforce les exclusions pour condamnation pénale ; le corps électoral diminue fortement, amputé de la sorte de plus d'un tiers de ses membres. Ce modèle français renvoie aussi à la situation de Nations consolidées tardivement, c'est-à-dire des pays dont les frontières se sont

modifiées au cours de l'histoire et dont les organes représentatifs traditionnels n'ont pas connu la continuité anglaise. Ce processus de retour en arrière, si l'on se situe dans le temps long, demeure bien le plus répandu : le suffrage universel masculin est introduit en Autriche et en Allemagne respectivement en 1918 et en 1919. La Constitution de Weimar instaure de profonds changements : suffrage universel direct et secret, vote des femmes, représentation proportionnelle. De même en Italie, le suffrage universel masculin est acquis en 1912 par la réforme Giolitti. Pourtant dans ces États, comme dans la plupart des démocraties européennes, l'instauration des régimes autoritaires (*infra* chap. 5), l'apport de restrictions notables (comme en Finlande en 1930) contreviennent bien dans les faits à la logique toquevillienne d'une entrée sans retour des masses dans la politique.

- *L'inventivité dans les pratiques d'exclusion et d'inégalité du vote*

L'extension du suffrage universel s'est de surcroît réalisée de manière sélective en opérant au détriment de catégories sociales exclues de sa mise en œuvre. Elle a permis, parfois de manière concomitante, de favoriser aussi d'autres groupes sociaux (O. Ihl, 1996, R. Romanelli, 1998). Si donc le droit de vote se répand, il demeure inégalitaire. L'exclusion signifie que les élites politiques considèrent que certaines catégories de populations ne doivent pas participer à cette marche de l'histoire : l'exclusion fonctionne comme une protection de la société vis-à-vis de personnes perçues comme déviantes, inaptés ou indésirables. Le critère religieux peut parfois jouer ; ainsi jusqu'en 1859 les individus de confession juive sont exclus du vote en Grande-Bretagne et jusqu'en 1930 les domestiques, personnels de maison, connaissent en France des restrictions à leurs droits électoraux (devenus électeurs en 1848 mais non éligibles aux conseils municipaux).

La principale exclusion, numériquement, a concerné les femmes. Le premier État à leur accorder l'égalité politique est un État fédéré américain : le Wyoming, en 1869. Point d'élan progressiste toutefois, si

l'on considère que la réforme vise pour l'essentiel à pallier la carence de présence féminine sur ce territoire. En Europe, la première vague part des États scandinaves à l'aube du XX^e siècle. Le Royaume-Uni opère par la suite une réforme en deux temps : en 1918 la restriction du droit de vote, pour les élections nationales, aux seules femmes de plus de 30 ans, vise à palier leur domination numérique au sein de la population, et l'égalité entre les sexes n'est pleinement rendue effective que dix ans plus tard, avec l'abaissement aux plus de 21 ans. Dans les pays d'Europe du sud l'élargissement est beaucoup plus lent : la plupart de ces États n'accorde l'égalité politique aux femmes qu'après la Seconde Guerre mondiale. La France atteste ainsi d'un décalage de près d'un siècle entre l'introduction du suffrage universel masculin et l'octroi du droit de vote aux femmes, par ordonnance, en 1944.

Dans les pays latins, où l'influence de l'Église est demeurée importante, *les facteurs politiques* ont pesé du fait, notamment, de la crainte des forces progressistes à l'encontre d'un vote féminin conservateur. L'interprétation longtemps dominante selon laquelle les femmes françaises ne se seraient pas autant mobilisées qu'outre-Manche a été réfutée : des personnalités féminines issues du milieu bourgeois et intellectuel structurent et organisent une myriade d'associations sous la III^e République (Christine Bard, 1995). De même, l'opposition masculine au suffrage des femmes n'était pas unanimement partagée. Le débat, comme en Grande-Bretagne, est important durant tout l'entre-deux-guerres : des projets de loi sont présentés, un texte est même adopté par la Chambre des députés avant d'être bloqué au Sénat. *Les spécificités historiques* ont pu accentuer les résistances. L'histoire politique française est celle d'une longue exclusion des femmes du pouvoir politique depuis l'héritage Franc qui les a écartées de la succession au trône, le passage de l'Ancien régime aux régimes républicains n'ayant conduit qu'à un « transfert de sacralité ». Le citoyen (masculin) remplace le Roi et reprend ses attributs. *La dimension culturelle* est enfin

prépondérante. La théorie politique, par la voix de Pierre Rosanvallon, nous montre qu'en Grande-Bretagne les femmes sont perçues comme « des individus à part entière » détentrices d'une identité propre ; dès lors les féministes revendiquent un accès au politique *en tant que femme*, au nom de la différence du genre humain, là où les militantes françaises, faute d'une telle reconnaissance, en sont tenues tout au long du XIX^e siècle à s'engager sur les revendications de la sphère privée. Le régime de Vichy a d'ailleurs songé à introduire le vote familial qui eût permis au père de famille de voter pour l'épouse et même l'enfant, système instauré en Belgique dès 1893 (le chef de famille de plus de 35 ans imposable peut ainsi bénéficier jusqu'à deux voix supplémentaires).

Ce dernier aspect met en lumière dans quelle mesure, aux yeux des élites politiques et sociales, l'octroi de l'universalisation du droit de suffrage ne saurait signifier la marche vers l'égalisation. L'instauration d'un *vote multiple* offre la possibilité à certaines catégories de population de pouvoir voter cette fois-ci plusieurs fois, à différent titre, *es qualité* (P. Pombeni). En Grande-Bretagne, en 1911, il existe encore un demi-million d'électeurs à vote multiple : soit 7 % de l'électorat ; Chamberlain, leader politique, pouvait voter dans sept endroits différents, de même qu'en Prusse, l'industriel Krupp en bénéficie également. Loin de ne représenter qu'un résidu de pratiques du passé, la diffusion contemporaine d'un *vote plural* catégoriel (le *business vote*, le vote capacitaire des universitaires perdurent au Royaume-Uni jusqu'en 1948), témoigne de la persistance durable et tardive, d'une conception élitiste du vote.

Un autre système de discrimination consiste à *créer une égalité factice en divisant les électeurs par catégorie*. Chaque citoyen dispose du même bulletin de vote mais son poids politique n'est pas équivalent : en Prusse est introduit au milieu du XIX^e siècle, le « système des trois classes ou trois ordres » qui perdure jusqu'en 1918 après l'édification de l'État allemand et malgré l'adoption du suffrage universel masculin au Reichstag depuis

1871. Les parlementaires du Landtag régional sont élus par trois collèges électoraux différenciés à partir du revenu fiscal (relatifs à 3, 12 et 85 % de l'électorat). En Autriche, le droit de suffrage s'organise par curies en 1906. L'inégalité de vote résulte aussi de la technique du découpage électoral : en Grande-Bretagne s'est instaurée la pratique des bourgs pourris (*rotten borough*), des circonscriptions urbaines avec un nombre extrêmement réduit d'électeurs, parfois moins de 50. La progression du droit de suffrage a aussi été largement instrumentalisée par les élites politiques, elle a servi leurs intérêts au gré de la compétition électorale.

- *La dimension stratégique ou l'instrumentalisation de l'extension du droit de suffrage*

On notera qu'en Angleterre l'aristocratie industrielle souhaite promouvoir la participation au système politique des catégories sociales qui lui sont liées par intérêt : petite et moyenne bourgeoisie mais aussi « aristocratie ouvrière » composée par les ouvriers les plus qualifiés. Dès lors, les lois électorales successives, qui élargissent le corps électoral, sont généralement impulsées par le pouvoir politique par intérêt purement électoraliste et soucis tactique : cela vaut en Allemagne avec la politique de ralliement des socialistes menée par Bismarck. Comme l'a rappelé l'historien Paolo Pombeni, en Grande-Bretagne, tantôt l'impulsion vient des libéraux, tantôt des conservateurs : la réforme électorale de 1867 permet d'élargir le corps électoral des villes ; elle est décidée et votée par le gouvernement conservateur de Disraeli avec un double objectif : faire éclater le groupe parlementaire libéral en obtenant le soutien d'une partie de ses membres à sa politique tout en acquérant le vote de nouveaux électeurs issus de la moyenne bourgeoisie urbaine qui, par goût pour l'ordre, sont susceptibles d'augmenter les voix des Tories. Au milieu des années 1880, les réformes électorales désormais impulsées par les libéraux émanent directement d'un accord, *l'Arlington street compact*, établi entre les deux grands partis à l'issue de tractations qui définissent un intérêt bien compris dans la répartition