



HAL
open science

Des rythmes électoraux aux règles électorales : l'expertise préfectorale des modes de scrutin entre élection et réélection (1889 - 1919)

Thomas Marty

► To cite this version:

Thomas Marty. Des rythmes électoraux aux règles électorales : l'expertise préfectorale des modes de scrutin entre élection et réélection (1889 - 1919). Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 2006, 25, pp.9 - 23. halshs-00155749

HAL Id: halshs-00155749

<https://shs.hal.science/halshs-00155749>

Submitted on 19 Jun 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License



Thomas Marty (GAP – Paris X / associé au GSPE IEP Strasbourg)

« Des rythmes électoraux aux règles électorales : l'expertise préfectorale des modes de scrutin entre élection et réélection (1889 – 1919) », in *Pôle Sud, Revue de science politique de l'Europe méridionale*, « Les temporalités du politique », 2006-II, n° 25, p 9 - 23¹.

Résumé / Abstract : Au-delà de la *rééligibilité* législative, c'est à travers le changement du mode de scrutin (introduction du scrutin de liste et de la représentation proportionnelle) que le problème de la *réélection* apparaît sous la 3^{ème} République. Les propositions initiales prétendent agir aussi bien sur le mode de scrutin que sur la durée et le rythme des mandats. Progressivement, les circulaires ministérielles adressées aux préfets confondent ces problèmes en un seul mouvement qui tente de codifier l'organisation des candidatures qui pourrait être au fondement du renouvellement souhaité. Ce travail préfectoral retire aux seuls entrepreneurs électoraux le monopole de l'anticipation des résultats et en ménage une co-production administrative. Rien n'est moins évident pour les préfets que d'ajouter au caractère naturellement *différé* de leur jugement le fait de devoir le produire *différemment* : entre *estimation* et *prévision*, le contrôle de la réélection résulte de l'opportunité d'un nouveau mode de scrutin mais ne produit ses effets que dans les conditions bien spécifiques de l'après guerre où préfets et partis sont contraints à une collaboration incertaine.

Beyond its political and legislative dimensions, the problem of re-election of representatives in the Third Republic was influenced by administrative manipulation of electoral rules – in particular the introduction of proportional and list voting. Initial proposals claimed to address both electoral rules and the frequency of elections. Increasingly, however, ministerial letters of instruction to Prefects tend to conflate these two elements into a single effort to codify the pre-selection of candidates who could form the base of the desired political renewal. In this way, the monopoly of expertise relating to anticipating and predicting electoral outcomes once held political entrepreneurs was replaced by co-management of elections by them and the Prefects. This situation, in which Prefects were expected to move from predicting to managing electoral outcomes, was one for which they were singularly ill prepared. The effective control of re-election made possible by the new electoral rules bore its fruit only under the specific conditions that obtained after WW 1, when Prefects and political parties were forced to collaborate closely.

Mots clefs : Estimation et prévision ; Préfet ; Réforme électorale ; Résultats électoraux ; Scrutin de liste et représentation proportionnelle ; Troisième république.
Electoral reform ; Electoral outcomes : Estimation and prediction ; List systems and proportional representation ; Prefect ; Third republic.

La concurrence électorale étudiée du point de vue de la construction des carrières parlementaires sous la 3^{ème} République suggère l'image de candidats dénués d'incertitudes dans leur rapport au futur². Parallèlement, l'hypothèse plus générale et contemporaine d'une parfaite prévisibilité des comportements électoraux s'est répandue en réduisant notamment les écarts temporels entre deux scrutins à des régularités géographiques ou sociales. C'est oublier cependant que les pratiques électorales ne sont pas (seulement) inscrites dans le temps mais qu'elles le produisent au prix d'un ensemble d'actions de ralentissement ou d'accélération du temps électoral (allongement ou raccourcissement des mandats, manipulations calendaires, démissions, dissolutions ... etc.)³. Il ne peut donc pas être question d'opposer la longue durée de l'analyse *a posteriori* au court terme prétendument attaché aux hommes engagés mais

¹ Mes remerciements à E. Phélippeau et G. Tanguy pour leurs lectures.

² B. Lacroix (2003) a mis en évidence l'intérêt et la limite de la reconstruction des « carrières » parlementaires de la 3^{ème} République.

³ Sur les temporalités électorales du métier politique, voir l'introduction de G. Marrel et R. Payre à ce numéro.

plutôt de considérer le temps comme l'horizon des pratiques des acteurs eux-mêmes (Lacroix, 1990).

La Troisième République française connaît à cet égard des tentatives éparses même si aucun projet de refonte des conditions de la *rééligibilité* législative ne semble aboutir (durée du mandat, renouvellement partiel ou bien diminution du nombre de députés à élire) malgré l'inscription évidente de cette question des « bonnes » temporalités de l'élection dans l'agenda de la critique générale des omnipotences du parlementarisme. C'est en fait sous la forme d'une mobilisation politico-savante autour du changement de mode de scrutin qu'est posée la question de la *réélection* qui ne vise pas explicitement à agir sur le périmètre du mandat mais qui constitue l'arrière fond de cette controverse. En effet, la campagne en faveur de l'introduction du scrutin de liste et de la représentation proportionnelle (RP) aux élections législatives (en lieu et place du scrutin majoritaire uninominal d'arrondissement) expose durablement la question de l'inscription et de la réinscription temporelles du député sous la forme d'une interrogation performative quant à la baisse de qualité du personnel parlementaire et aux moyens d'y remédier. Entre les deux lois électorales de 1889 et 1919, la mobilisation portera sur ces conditions du renouvellement parlementaire que pourrait inclure telle ou telle modification du mode de scrutin. Notre relecture de la controverse proportionnaliste sera d'abord consacrée aux ressources et contraintes temporelles de l'ensemble des acteurs politiques directement intéressés à cette réforme (députés, ministres et préfets). Les propositions de loi déposées par les députés prétendent agir initialement aussi bien sur le mode de scrutin lui-même (comment gérer la réélection ?) que sur la durée du mandat et le rythme des élections (comment définir la rééligibilité ?). Parallèlement, les circulaires ministérielles qui scandent l'avancement des travaux législatifs en la matière confondent ces deux problèmes en un seul mouvement qui tente de codifier les principes qui pourraient être au fondement du renouvellement souhaité. Dans un second temps, il s'agit d'envisager comment les rapports préfectoraux issus de ces circulaires oscillent entre une action évidemment centrée sur les élus en place mais également soucieuse de pouvoir contrôler l'ensemble des candidatures (à travers par exemple la remise au goût du jour du scrutin de liste). Enfin, Il s'agira de réintroduire ce travail préfectoral dans le cours d'une approche relationnelle des temporalités politiques qui ne laisserait pas aux seuls entrepreneurs électoraux le monopole de l'anticipation des résultats mais en ménagerait une forme de co-production administrative dont l'objectif implicite serait la recherche des « voies » menant à la réélection. Ces analyses s'inscriront dans une conception non finaliste de la « codification temporelle de l'activité politique » (Marrel et Payre, 2005) qui lie les luttes de définition

autour du bon rythme et de la bonne durée du mandat à l'environnement social des élus tel qu'il se redessine par exemple à la sortie du premier conflit mondial. Les préfets ayant en charge l'organisation matérielle et symbolique des élections très tôt au 19^{ème} siècle (Voilliot, 2005), ils sont en position de force au moment où la question du mode de scrutin fait émerger les problèmes liés à la réélection au détriment de ceux liés à la rééligibilité sur lesquels les préfets auraient été naturellement moins sollicités.

1. Le temps de la réforme électorale : de la rééligibilité à la réélection

La phase de controverse « proportionnaliste » s'inscrit préalablement dans une dynamique plus générale de production parlementaire particulièrement féconde en ce qui concerne les tentatives de réforme des conditions d'obtention et de gestion du mandat parlementaire (cf. tableau 1). Ce mouvement collectif d'auto-codification (Lehingue, 1992) porté par les députés privilégie à partir de 1906 le mode de scrutin et délaisse les propositions initiales concernant la durée du mandat (allongement ou réduction) ou le rythme de son renouvellement (par moitié, par tiers). Jusqu'à cette date, les deux modalités de réforme coexistent (parfois dans des propositions de loi communes) puisque si 13 propositions maintiennent ou réforment le scrutin d'arrondissement, elles ne sont pas moins de 8 à prétendre modifier l'inscription temporelle du mandat. Après 1906, seules les propositions de réforme du mode de scrutin, en particulier celles qui revendiquent la RP, maintiendront l'ambition de réforme (33 propositions - dont 21 revendiquant la RP et / ou le scrutin de liste-contre aucune relative aux temporalités du mandat) poussées notamment en cela par un puissant mouvement de soutien du monde intellectuel en général (Le Béguec, 1986).

Tableau 1 : Evolution du nombre de propositions de loi portant sur les conditions d'obtention et de gestion du mandat parlementaire (1889 - 1919)

Législature	Propositions de loi portant sur :			Toutes propositions
	Mode de scrutin (scrutin d'arrondissement, de liste, représentation proportionnelle)	Mode de scrutin et mandat parlementaire	Mandat parlementaire (durée du mandat, rythme de renouvellement)	
1889 - 1893	1	0	3	4
1893 - 1898	7	0	1	8
1898 - 1902	2	0	3	5
1902 - 1906	3	2	2	7
1906 - 1910	17	3	0	20
1910 - 1914	15	1	0	16
1914 - 1919	1	0	0	1
1889 - 1919	46	7	8	61

Sources : Archives nationales (AN), C 5470, C 5574, C 5651, C 5652, C 7305, C 7375, C 7721 ; complétées par la série Documents parlementaires du Journal Officiel (JO, DP).

En 1889, après les élections marquant un retour au scrutin d'arrondissement, les volontés de réforme concernent surtout les dimensions temporelles. Deux propositions de loi visent à instituer le renouvellement partiel de la chambre des députés pour des raisons de perfectionnement du travail parlementaire mais aussi et surtout pour atténuer, comme le dit le député d'Ajaccio E. Arène après les luttes électorales boulangistes, les effets de cette « *incertitude du lendemain* » qui fait que c'est « *le sort du régime existant que l'on joue en une seule journée* »⁴. Il accompagne sa proposition de renouvellement partiel d'un allongement du mandat de 4 à 6 ans, destiné à assouplir l'âpreté du choc électoral en éloignant chaque renouvellement de 3 ans au lieu de 2. A la fin de la même législature deux députés proposent, chose plus rare, de réduire la durée du mandat de 4 à 3 ans en arguant des mêmes objectifs de pacification mais tout en prenant soin de préciser que « *la fixation d'une moindre durée du mandat peut être acceptée également par les partisans du renouvellement partiel, par les partisans du mode actuel d'élection et par ceux de nos collègues qui préfèrent un autre mode de scrutin* »⁵. Cette neutralité de la controverse en matière de durée du mandat se perpétuera jusqu'à l'extinction provisoire de ce débat à partir de la législature 1906 – 1910. Si la plupart du temps l'allongement (toutes les propositions sauf une s'accordant à le faire passer de 4 à 6 ans) est défendu par les tenants du scrutin uninominal comme une réponse à la critique des partisans de la RP envers l'inefficacité parlementaire⁶, il peut également servir de fondement à la revendication proportionnaliste. La proposition d'Etienne Flandin déposée en Novembre 1906⁷ comportait à l'origine un allongement du mandat de 4 à 6 ans, mais cette innovation sera rapidement abandonnée suite à l'examen par la Commission du suffrage universel en Mars 1907⁸.

La revendication d'un changement de mode de scrutin absorbe-t-elle celle d'une redéfinition du temps des élus ? Il y aurait quelque illusion juridique à croire que le processus amorcé dans les années 1890 puisse se résumer à un acte d'auto-codification pure qui irait de l'échec des propositions d'allongement du mandat jusqu'à la réussite relative du changement de mode de scrutin en 1919. On peut au contraire émettre l'hypothèse générale que c'est le dessaisissement progressif de l'arène parlementaire du contrôle de son propre débat institutionnel qui autorise le passage d'une mobilisation sur les *rythmes* électoraux à celle,

⁴ E. Arène, JO, DP, n° 467, 6/05/1890.

⁵ A. Hovelacque, E. Chassaing, JO, DP, n°2630, 23/04/1893.

⁶ A. Boyer, JO, DP, n° 184, 23/07/1898 [mandat de 6 ans, renouvellement par tiers] ; E. Gellé, JO, DP, n° 2245, 19/03/1901 [9 ans, tiers] ; J. Lasies, JO, DP, n° 373, 24/04/1902, [6 ans] ; U. Sénac, JO, DP, n° 233, 18/10/1906, [6 ans] ; JB. Gioux, JO, DP, n° 1338 [6 ans, moitié].

⁷ E. Flandin, JO, DP, n° 408, 27/04/1907, [liste et RP, mandat de 6 ans], proposition étendard des proportionnalistes jusqu'en 1909 (Marty, 2006).

⁸ AN, C 7375, 6/03/1907

plus générale, sur les *règles* électorales. Quand les députés débattent de l'allongement de tel ou tel mandat local, ils peuvent le faire sans évoquer trop directement la question plus générale du mode de scrutin afférent. Ils peuvent ainsi également prétendre ne pas travailler pour eux mais pour les élus locaux (quand bien même ils seraient les premiers concernés par l'effet de cumul)⁹. Il en va tout autrement quand ils évoquent la durée de leurs propres mandats qu'ils ne peuvent aborder ni avec la même *exclusivité* (allonger le mandat sans réformer le mode de scrutin apparaîtrait comme un acte suspect et autocratique d' « amnistie » collective) ni avec la même *frontalité* (ne pouvant pas bénéficier de l'apparence d'œuvrer pour d'autres élus qu'eux). On en veut pour preuve *a posteriori*, comme le démontrent G. Marrel et R. Payre (2001), que l'allongement du mandat municipal en 1929 est non seulement facilité par des groupes de pression extra-parlementaires (l'Association des Maires de France) mais qu'il sert également de paravent à l'engagement d'un vrai (mais vain) débat sur la durée du mandat législatif. Les processus de réforme électorale ne se résument pas à une action sur la règle mais relèvent d'une série d'interactions stratégiques entre les divers agents chargés d'y réfléchir, de la préparer ou de l'appliquer (Lijphart et Grofman, 1984). Les propositions relatives au changement du mode de scrutin subsistent après 1906 parce qu'elles deviennent justement un enjeu stratégique entre la Chambre des députés qui *propose* et les différents gouvernements qui *disposent* à travers notamment un recours massif à l'expertise préfectorale. Le corps préfectoral joue alors un rôle d'intermédiaire entre le temps des parlementaires, ritualisé par les échéances électorales, et le temps décisionnel des gouvernements qui se succèdent fréquemment. Les 33 propositions de loi postérieures à 1906 (contre seulement 13 auparavant – cf. tableau 1) suggèrent 16 circulaires ministérielles adressées aux préfets (contre 2 précédemment – cf. tableau 2). Les gouvernements ne vont cependant recourir à cette expertise déléguée qu'en fonction de l'évolution des rapports de force entre partisans et opposants à l'introduction de la RP puisque les premiers sont vite concurrencés intellectuellement et politiquement par les seconds notamment après 1910 au sein de la Commission du Suffrage Universel (Marty, 2006). Loin de pouvoir agir de manière trop abrupte sur la durée des mandats, mais loin également de se cantonner à leur mission classique de gestion de l'urgence électorale, les préfets sont ainsi conviés à inventer une « quasi science » de la réélection capable de projeter dans le temps les régularités électorales passées. Ce travail s'inscrit au préalable dans les socialisations différenciées des préfets et des entrepreneurs électoraux. La stabilisation sociale du recrutement des préfets, et notamment

⁹ Sur les effets historiques du cumul, voir Marrel (2003).

son ouverture sociale vers des groupes non possédants¹⁰, se réalise assez tôt sous la 3^{ème} république (vers 1870 – 1880) mais s'accompagne d'une instabilité de carrière récurrente et d'une sortie de fonction assez précoce en moyenne vers 51 ans (Siwek-Pouydesseau, 1969). A l'inverse, le recrutement parlementaire semble se démocratiser plus tardivement - M. Dogan évoque la période 1898 – 1919 - tout en générant une stabilisation et même un allongement des carrières (Dogan, 1953). Cette structuration différentielle des temps sociaux, et notamment ce rapport opposé à l'avenir, intervient paradoxalement dans une configuration où ce sont les parlementaires, et le personnel politique en général, qui se trouvent dans l'incertitude sur leur avenir immédiat et les préfets dans la confortable position de pouvoir impulser le temps électoral. L'action préfectorale prend donc ici la forme de la production d'un *crédit électif*, c'est-à-dire d'une capacité à prévoir l'avenir comme « à venir » et donc à *créditer* certains candidats de la possibilité future de (re)gagner les élections dans un scénario a priori différent¹¹. Si le problème initial des conditions de la *rééligibilité* (quand être (ré)élu et pour combien de temps ?) disparaît alors au profit d'une entreprise de redéfinition des conditions de la *réélection*, c'est essentiellement parce que les enquêtes préfectorales vont s'appuyer sur deux vecteurs fondamentaux des transactions électorales : la « candidature » d'abord, qui autorise les préfets à concevoir *différemment* les positions initiales des impétrants, et le « résultat » ensuite qui leur permet d'envisager en *différé* les comportements de ces candidats mais aussi et surtout ceux des électeurs.

¹⁰ C. Charle (1987, p 208) note que la réussite dans le corps peut s'accompagner de revenus initiaux moyens.

¹¹ Sur l'expérience du temps comme anticipation pratique des tendances sociales immanentes voir Bourdieu (2003).

Tableau 2 : Circulaires ministérielles relatives à la réforme électorale adressées aux préfets (1896 – 1919)

Date / président du conseil / (position sur la réforme électorale)	Origine de l'enquête	Variables des modes de scrutin étudiées (instruments)
12 Juin 1896 Méline	Propositions de loi	- liste départementale / arrondissement - uninominal
28 Novembre 1905 Rouvier	Idem	- liste et RP
30 Novembre 1907 Clemenceau (maintien du scrutin d'arrondissement)	Commission parlementaire officielle	- nuance politique des conseillers généraux - péréquation des circonscriptions (cartes)
7 Décembre 1907 Idem	Audition / Commission du suffrage universel	- rappel législatives 1906 (résultats statistiques)
20 Décembre 1907 Idem	Proposition Breton	- uninominal : remaniement et péréquation (cartes)
24 Décembre 1907 Idem	Idem	- idem / - + liste (sectionnement)
8 Janvier 1908 Idem	« Groupe de députés de la majorité »	- uninominal : « représentation proportionnée » et péréquation (cartes)
27 Janvier 1908 Idem	Commission de réforme administrative	- répartition cantonale des voix aux législatives de 1906
15 / 19 Février 1908 Idem	Commission parlementaire officielle	- modifications des rapports préfectoraux de Décembre 1907
2 Avril 1908 Idem	Idem	- « législation en vigueur » - péréquation de Décembre 1907 - liste
20 Avril 1910 Briand (représentation des minorités)	Elections législatives à venir	- positions des candidats sur la réforme électorale
26 Août 1911 Caillaux (scrutin de liste)	Débat à la Chambre	- uninominal - liste sans sectionnement - système Dessoye / liste avec sectionnement - représentation des minorités, panachage, vote cumulatif, apparemment, système des moyennes
9 Mai 1912 Poincaré (représentation des minorités)	Idem	- liste départementale / apparentements
11 Mai 1912 Idem	Elections municipales	- essais de RP aux élections municipales
6 Juin 1912 Idem	Débat à la Chambre	- population / électeurs inscrits / votants - [adoption possible de la représentation des minorités]
13 Février 1913 Briand	Débat au Sénat	- nombre de listes / voix (coalitions)
5 Avril 1913 Barthou	Idem	- arrondissement - liste majoritaire (coalitions)
21 Avril 1919 Clemenceau	Projet voté par la Chambre	- application scrutin de liste majoritaire + quotient

Sources : Archives Départementales (AD): Creuse (2M268), Loir-et-Cher (3M554), Marne (2M30), Haute-Marne (M1207), Meurthe-et-Moselle (3M90), Meuse (3M365), Rhône (3M32) et Seine-et-Oise (Yvelines / 2M10).

2. La réélection face au changement de mode de scrutin : anciens et nouveaux candidats

L'expertise préfectorale répond d'abord aux incantations ministérielles en matière d'encadrement des candidatures. Cette fonction se développe dès les années 1890 par une réflexion nécessairement renouvelée par rapport à l'expérience boulangiste sur le scrutin de liste comme moyen pertinent de regrouper les candidatures individuelles jugées semblables et tend à se complexifier, notamment après 1911, par l'étude des mécanismes de formation interne de ces listes destinés à « réintroduire » les critères de proportionnalité¹². Il est bien explicitement question d'élaborer un mode de scrutin *différent* de celui qui, uninominal et majoritaire, incarne électoralement la République depuis 1876 (sauf entre 1885 et 1889). Dès 1896, un mois seulement après son arrivée au pouvoir, le ministre Méline (centre-droit) commande aux préfets des tableaux statistiques comparatifs des différentes modalités de candidature envisagées : maintien du scrutin uninominal, scrutin de liste par arrondissement ou par département. La collectivisation de la conquête des voix qu'implique le scrutin de liste se heurte alors à l'absence d'un principe de reconnaissance établi entre candidatures différentes voir divergentes. Au-delà de l'estimation des gains et des pertes républicain(e)s, le préfet de Seine-et-Oise ne peut alors mieux faire que d'indiquer « *que le scrutin de liste par département serait défavorable aux républicains sans qualification spéciale si l'on considère les résultats des dernières élections au scrutin de liste* »¹³. Cette incertitude ne se réduit pas à un défaut de connaissance tant la méthode semble jouer un rôle crucial. La recherche de la fongibilité de la candidature uninominale dans le plus vaste ensemble d'une « liste » conduit plus tard le cabinet radical de G. Clemenceau à émettre deux circulaires en Décembre 1907 qui introduisent la cartographie désormais nécessaire pour construire une image sérialisée de l'acte de candidature. Le problème concerne principalement le scrutin de liste d'arrondissement qui présente la double particularité de prendre appui *rétrospectivement* sur les bases du scrutin uninominal majoritaire et *projectivement* sur ce que pourrait être une manière collective d'y candidater. En Février 1908, le gouvernement retourne ces rapports cartographiés aux préfets après les avoir soumis à l'« officieuse » Commission de la Réforme

¹² Sur les liens entre RP et modalités du scrutin de liste dans les débats parlementaires français de 1885 et 1985, voir Ihl (2004).

¹³ AD, Seine et Oise, 2 M 10, 29/06/1896. Ce préfet, Elie Gentil, ne manquait pourtant de familiarisation ni avec l'histoire politique (passage par l'Ecole Libre des Sciences Politiques) ni avec la compétition politique elle-même (il fût secrétaire du sénateur Paul de Rémusat). Les informations biographiques sur les préfets sont extraites de R. Bargeton (1994).

Electoral (regroupement de députés radicaux destiné à contrer les projets de RP)¹⁴. Peu enclins à abandonner leur monopole, certains préfets, comme celui du Rhône Charles Lutaud (pourtant proche du parti radical), s'avèrent peut réceptifs aux critiques ministérielles : « *Mon projet primitif [...] est le seul équilibrant les circonscriptions en assurant la représentation de tous les intérêts* »¹⁵.

Cette configuration se prolonge après 1908 à mesure que les circulaires évoluent vers l'étude plus complexe des mécanismes de formation interne des listes. La circulaire du 26 août 1911, œuvre d'un gouvernement défavorable au scrutin de liste à la RP (le cabinet Caillaux), propose ainsi aux préfets d'explorer l'apparement, le panachage et le vote cumulatif. Elle ne fait d'ailleurs que suivre, avec réticence, les innovations parlementaires susceptibles d'aménager la proportionnalité entre voix et sièges. La contrainte d'une meilleure prescription de l'organisation des partis autorise ainsi *ex-ante* les préfets à étendre leurs moyens de contrôle sur le façonnement collectif des carrières parlementaires comme le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur les invite à le faire : « *vous voudrez bien m'indiquer spécialement si vous considérez que, dans votre département, le parti républicain est assez uni pour porter ses candidats sur une seule et même liste, ou si, au contraire [...] différentes listes républicaines s'apparenteraient* »¹⁶. Le travail réalisé par le préfet du Loir et Cher est par exemple tout à fait révélateur des enjeux liés à cette activité classificatoire. Pour ces trois modalités du scrutin de liste il s'est confectionné des fiches « inconvénients / avantages » à partir de la lecture des débats parlementaires¹⁷. L'apparement, qui consiste pour des membres de listes « voisines » à déclarer préalablement leur entente, le conduit à émettre un jugement hybride entre constat et prévision : « *[l'apparement] qui se fera au grand jour empêchera les alliances honteuses et permettra à une liste en minorité d'obtenir la représentation qui se rapprochera le plus de son programme* »¹⁸. On comprend alors que la définition des formes légitimes que doit prendre la compétition électorale ne se limite aucunement à dénombrer et à classer des « listes » ou des « partis », mais consiste déjà à modéliser le comportement des électeurs sur les contingences potentielles d'un principe de *réélection* différent du principe d'*élection* : « *On est amené à reconnaître que le panachage va à l'encontre du but poursuivi dans le projet de réforme électorale. L'électeur est simpliste, il ne comprendra pas l'intérêt que peuvent avoir les partis à l'indivisibilité de la liste et dés*

¹⁴ Groupée autour du député clemenciste haut-marnais Arthur Dessoie (rapporteur de la Commission du suffrage universel en 1917 et principal instigateur de la loi du 12 Juillet 1919).

¹⁵ AD, Rhône, 3 M 32, 27/02/1908.

¹⁶ Circulaire du 26/08/1911, p 8.

¹⁷ AD, Loir-et-Cher, 3 M 554, 20/09/1911.

¹⁸ Ibid.

lors ce n'est plus le programme qui le préoccupera mais le choix des personnalités »¹⁹. La croissance et la diversification des candidatures ainsi envisageables obligent les préfets à dépasser l'horizon temporel qui de la réélection des seuls candidats sortants désormais soumis à des procédures de sélection plus collectives. Le panachage, qui laisse la liberté à l'électeur de composer sa liste, ou même le vote cumulatif, qui l'autorise à porter plusieurs voix sur un seul membre de la liste, sont ainsi autant d'occasions d'inciter ou de justifier la structuration des entreprises partisans dans chaque département (essentiellement autour des candidats républicains et a fortiori radicaux). Ainsi le sous préfet de Mantes en Seine-et-Oise conclut-il son rapport en indiquant que « *La réforme électorale, sans assurer à elle seule le succès des républicains, pourrait avoir d'heureux effets si elle se trouvait combinée avec un sérieux effort d'organisation de ce parti dans le pays qui nous occupe* »²⁰. Inversement, le préfet de la Marne regrette qu'avec le panachage ou l'apparement on puisse avoir « *pour résultat plus ou moins immédiat de favoriser les coalitions hétérogènes enregistrées au cours des élections législatives dernières* »²¹. L'action temporelle des préfets en matière électorale est donc bien loin de s'opposer frontalement au monopole des parlementaires en place sur le contrôle de leur propre réélection. Elle se contente souvent d'accompagner la concurrence électorale croissante qui, quant à elle, défait les liens de projection qui unissaient jusque là l'électeur et le candidat.

La variante départementale du scrutin de liste étant définitivement « adoptée » par les préfets, leurs enquêtes prennent un tour plus substantiel quant à l'estimation du nombre de listes et de leurs potentiels de voix. C'est le cas à partir de la circulaire de février 1913 qui anticipe l'éventuelle adoption de ce mode de scrutin pour les élections de 1914. Dans une conjoncture pré-électorale pourtant très tranchée liée à l'allongement (!) ... du service militaire de 2 à 3 ans (Ortolani, 2002), les préfets optent le plus souvent pour une tripartition de « leur » espace électoral même si les listes reçoivent des qualifications divergentes manifestant l'inégalité des intérêts et des compétences à les qualifier de telle ou telle manière²². Afin de justifier son utilité prédictive, l'enquête se doit de fonder l'« histoire électorale » qu'elle prétend modifier et qui n'existe pas à l'état brut. Quelques années plus tard, la circulaire du 21 Avril 1919 autorise ainsi le préfet de Seine et Oise à indiquer rétrospectivement que « *L'application de la loi projetée aux élections de 1914 aurait donné les résultats suivants en supposant toutefois que les candidats de même nuance se présentent*

¹⁹ Ibid.

²⁰ AD, Seine-et-Oise, 2 M 10, 09/1911.

²¹ AD, Marne, 2 M 30, 09/1911.

²² Cela rend également délicat toute synthèse statistique de ces rapports.

halshs-00155749, version 1 - 19 Jun 2007

dans les différentes circonscriptions se soient regroupées pour former les listes en présence »²³. Cette représentation partisane de l'élection rend compte du fait que c'est l'anticipation renouvelée des résultats qui inclut les candidats dans des chaînes d'interdépendances qu'ils ne peuvent qu'imparfaitement maîtriser (Phélippeau, 2002). Le travail d'anticipation qui définit alors le temps politique de la prédiction préfectorale traduit bien le changement qui s'opère alors : l'expertise préfectorale repose moins sur une impossible politisation de ce corps que sur un des effets de son institutionnalisation qui est de permettre l'approfondissement d'un véritable savoir faire administratif (Tanguy, 2006) susceptible de survivre aux changements fréquents du titulaire du poste. Au-delà de l'activité inhérente à chaque élection les préfets sont invités encore plus fréquemment (voir tableau n°2) à établir les fondements d'une « science » de l'estimation et de la prévision des scores qui puisse se jouer des différences techniques (celles-ci n'étant pas définitivement adoptées avant 1919) et ainsi déboucher sur un contrôle projectif (prospectif ?) à peu près certain des chances de réélection de la majorité républicaine sortante.

3. La réélection entre *estimation* et *prévision* des résultats

Il ne suffit donc pas aux préfets de « produire » des candidatures différentes mais encore faut-il improviser le passé concordant et réduire l'incertitude structurellement inhérente à la lecture rétrospective des résultats électoraux (Lehingue, 2005). Or, rien n'est moins évident pour eux que d'ajouter au caractère « naturellement » *différé* de leur jugement le fait de devoir le produire *différemment*. L'expertise oscille alors entre l'*estimation*, fondée sur des éléments précis (des élections passées, des données démographiques), et la *prévision*, fondée sur une projection d'éléments disparates et flous (regroupement des candidatures, classement des « partis »). On retrouve ici la transformation de l'économie ordinaire de l'analyse pré-électorale préfectorale (des données « à livrer ») en un nouveau type d'enquête dont les données sont désormais « à construire » (Phélippeau, 1994). Il va également de soi que les contextes de chacun des votes ainsi pris projectivement ou rétrospectivement pour objet indiquent clairement la part des décalages historiques (plus ou moins longs) dans la structuration de cette pratique classificatoire qui entend faire du neuf avec du vieux (Déloye, 2001). Entre le recueil et l'exploitation des données, le hiatus est pourtant persistant et suit donc les évolutions de majorité gouvernementale qui agissent comme des impératifs externes

²³ AD, Seine-et-Oise, 2 M 10, 04/1919.

mais puissants. Assis sur une confortable majorité radicale et invité vers la fin de 1907 à expliquer ses positions sur la réforme électorale devant la Commission du Suffrage universel²⁴, G. Clemenceau s'enquiert avec empressement des informations nécessaires (4 circulaires en moins de deux mois) alors même que son gouvernement n'est nullement menacé par cette question. Sa circulaire de Novembre 1907 établit par exemple les fondements d'une estimation aussi précise que possible par une demande de cartes précisant la « nuance politique des conseillers généraux » afin de redéfinir les circonscriptions législatives. La transformation de l'information est totale : cartographier ce qui ne l'est pas (en adoptant un code de couleurs : bleu pour les cantons « d'opposition », rouge pour les cantons « républicains » et blanc pour les cantons « socialistes »), tirer de résultats passés des prédictions de résultats à venir. Cette circulaire met aussi en perspective la collaboration conflictuelle entre les autorités ministérielles, désireuses de posséder des données standardisées, et le corps préfectoral, gardien des spécificités locales. Le préfet « radical » du Rhône Charles Lutaud note alors : « *Les cartes ci-jointes ont été dressées en conformité des instructions ministérielles du 30 Novembre 1907. Mais si elles servaient de base à des pronostics concernant les élections législatives, elles risqueraient de devenir une source d'erreurs. En effet la nuance du Conseiller Général [...] est parfois en contradiction avec le vote législatif du canton* »²⁵.

Malgré cet avertissement, les circulaires clemencistes favoriseront l'émergence d'une gamme de prévisions extraordinairement disparate. Plutôt que de classer les modes de scrutin selon leur capacité à produire des gains, il s'agit de comparer leur faisabilité technique et leur acceptation conjoncturelle. La circulaire d'Avril 1908 distingue par exemple 3 modes de scrutin qui sont autant de projections différentes du temps électoral. Elle demande d'abord des prévisions avec « la législation actuellement en vigueur » ce qui revient le plus souvent à produire des *estimations* sur la reconduction de tel ou tel candidat sortant. Elle invite ensuite à des prévisions sur la péréquation des circonscriptions électorales dont la faisabilité à moyen terme apparaît comme possible étant donnée les cinq circulaires qui lui ont été consacrées entre 1905 et 1908. Enfin, cette circulaire anticipe l'hypothèse du scrutin de liste dont la faisabilité est jugée nettement plus lointaine et différée. Malgré le léger avantage donné au scrutin de liste et à la RP pour faire élire un maximum de candidats républicains, ces prévisions n'en sont pas moins fondées sur un caractère hypothétique et prospectif revendiqué comme une dépendance inédite vis à vis du système partisan : « *On doit conclure*

²⁴ AN, C 7375, 11/11/1907.

²⁵ AD, Rhône, 3 M 32, 9/12/1907.

que le succès du parti républicain dépendrait entièrement du concours apporté par le parti socialiste unifié rémois »²⁶ estime par exemple le préfet A. Chapron (en poste dans la Marne de 1907 à 1919). Cette tendance est parfaitement achevée dans la longue circulaire qu'un autre cabinet radical, celui de J. Caillaux, émettra en Août 1911 mais dont il ne pourra paradoxalement pas utiliser les résultats puisque le débat ne reprendra à la Chambre qu'après sa chute en Janvier 1912. Plutôt que de composer entre estimation et prévision, L. Malvy, le sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur auteur de la circulaire, indique clairement que l'enquête doit reposer « non pas [sur] le résultat des élections de 1910 (...), mais [sur] l'état actuel des esprits et des coalitions auxquelles il pourrait prêter »²⁷. Il invite même les préfets à tenir compte du dénombrement de 1911 à peine terminé dans la réactualisation des données démographiques du corps électoral. L'inflation des critères transforme la nature des expertises produites : celles-ci deviennent des outils de gestion du jeu politique plutôt que des aides à la décision. Dans l'éventail de ces jugements d'opportunité, on retiendra celui du sous préfet d'Etampes en Seine-et-Oise qui tout en visant les électeurs semble renvoyer le contrôle possible des formes de la réélection à une espèce d'imprévisibilité : « La grande majorité des électeurs sont des propriétaires plus ou moins aisés. Ils n'attendent guère de l'avenir, ils le craignent plutôt (...) Le désintéressement, le souci des destinées politiques du pays, la lutte pour le progrès, ce sont là des choses qui ne sont pas encore très nettement entrées dans l'esprit de beaucoup d'entre eux. Par voie de conséquence, ils ne voteront pas pour tel ou tel programme politique, ils voteront au contraire pour une personne donnée quelle que soit en somme l'opinion politique de celle-ci »²⁸.

Soumise stratégiquement aux préfets afin de favoriser telle ou telle modalité du rapport voix / sièges, la question des modes de scrutin s'inscrit dans les temporalités électorales les plus routinisées (élections intermédiaires ou partielles, rumeurs de candidatures ...etc.). Cette tendance est favorisée par l'instabilité ministérielle qui succède au début des années 1910 aux longs ministères radicaux de la première décennie et qui s'accompagne d'une érosion de la domination radicale que traduisent bien les cabinets successifs de Poincaré (1912), Briand ou Barthou (1913) et que l'on retrouve à l'origine même de l'aboutissement de la loi sur le secret du vote (Garrigou, 2002). Dans la circulaire du 9 mai 1912, le gouvernement de R. Poincaré, qui n'était pas le plus défavorable à la RP et qui entendait étendre sa majorité vers le centre, interroge les préfets sur les apparentements possibles à partir des résultats de 1910 mais aussi

²⁶ AD, Marne, 2 M 30, 3/04/1908.

²⁷ Circulaire du 26/08/1911, p 3.

²⁸ AD, Seine-et-Oise, 2 M 10, 10/09/1911.

de ceux du 1^{er} tour des élections municipales qui ont eu lieu quelques jours auparavant. Pour le second tour, T. Steeg (ministre de l'intérieur) adresse même une circulaire demandant des rapports sur les essais « spontanés » de RP qui se sont produits dans quelques municipalités. Pour clore cette séquence une circulaire du 6 Juin 1912 impose aux préfets de revoir les rapports élaborés en Septembre 1911 désormais jugés peu fiables. 1912 n'est toutefois que la préface d'une conjoncture plus propice encore à la rationalisation des moyens de l'expertise préfectorale. Le vote par la seule Chambre des Députés le 10 Juillet 1912 du scrutin de liste départemental avec représentation des minorités permet aux circulaires de s'appuyer non pas sur des « projets » mais sur un texte partiellement mais réellement adopté. L'objectif commun des circulaires du 13 Février (cabinet Briand favorable au texte adopté) et du 5 Avril 1913 (cabinet Barthou qui reprend le texte modifié par le Sénat - qui a provoqué à cette occasion la chute du cabinet Briand - c'est-à-dire un scrutin de liste majoritaire) est alors de préparer les discussions parlementaires mais aussi d'anticiper le scénario des législatives de 1914 qui se feront, personne n'en doute à l'époque, avec un mode de scrutin rénové. L'urgence à se prononcer sur un avenir proche renforce les préfets dans leurs certitudes plus que jamais nécessaires face à la succession effrénée des gouvernements : « *Je pronostique que le résultat définitif sera acquis au 1^{er} tour de scrutin (...) car les chiffres que je donne ci-dessus ont été établis avec une scrupuleuse exactitude non seulement en se reportant aux élections législatives de 1910 mais en tenant compte de celles de 1906, et des élections au conseil général et aux conseils d'arrondissement de Juillet 1910 et des élections municipales de Mai dernier* »²⁹. Ce préfet de la Meuse (Charles Aubert) en poste depuis 7 années évoque ici la stabilité de réponses qui ne peuvent qu'entrer en contradiction avec les incantations de majorités gouvernementales qui se succèdent autant qu'elles se différencient en dehors même de toute échéance électorale. A la veille du premier conflit mondial, ce n'est pas là le moindre paradoxe que la spéculation à *long terme* inhérente à un éventuel nouveau mode de scrutin puisse servir à la redéfinition à *court terme* du périmètre de la majorité républicaine. C'est dans ces conditions que les préfets acquièrent un pouvoir d'organisation politique de leur département qui les place en situation de concurrence relative avec des élus dont ils étaient parfois les points d'appuis. La co-production politico-administrative de la réélection résulte bien de l'opportunité d'un nouveau mode de scrutin mais ne pourra produire ses effets que dans les conditions bien spécifiques de l'après guerre où préfets et partis sont contraints à une collaboration qui tend plus à gérer l'imprévisibilité électorale (inhérente à la déstabilisation

²⁹ AD, Meuse, 3 M 365, 24/02/1913.

géographique et démographique consécutive au conflit) qu'à entériner les certitudes sur la reconduction de tel ou tel candidat et a fortiori de telle ou telle majorité³⁰.

Conclusion : l'imprévisibilité électorale dans l'après guerre

La loi électorale de Juillet 1919, perdue dans une multitude d'autres travaux législatifs relatifs au rétablissement de la paix (Bock, 2002), ne peut que s'appuyer sur les données relativement stables fournies par les préfets avant la guerre : niveau départemental du scrutin de liste, élection à la majorité absolue puis répartition des restes par le quotient électoral, panachage possible des listes. Parallèlement, le développement du contrôle des résultats n'est pas réellement pérennisé. La circulaire du 21 Avril 1919 élaborée par le gouvernement Clemenceau ne permet pas en effet de renouveler la mobilisation préfectorale d'avant guerre. La situation du département de la Marne, miné par le problème des réfugiés et celui des militaires encore mobilisés, conduit par exemple son préfet à indiquer qu'« *Il est matériellement impossible de déterminer de façon précise les conséquences de la réforme électorale dans le département* »³¹. Il propose alors deux scénarios distincts : le premier comporte 93 000 électeurs inscrits, le second seulement 52 000 ! La différence réside dans l'imprévisibilité du retour des populations déplacées par la guerre. Dans les départements moins touchés par ce phénomène, le problème est pourtant le même comme l'indique ce sous-préfet de Bourganeuf dans la Creuse : « *vous chiffrer les résultats éventuels me paraît un calcul puéril et prématuré, sans aucun fondement sérieux* »³². Plus fondamentalement, la première guerre mondiale a contribué à modifier la perception du temps social « quotidien » lentement élaborée au cours du XIX^e siècle (Corbin, 1991), pour les soldats au front (espacement des permissions, brouillage jour / nuit) comme pour les populations civiles à l'arrière (saisons moins marquées ...etc.) (Jagielski, 2005). Cette perte d'emprise sur le temps a également des conséquences politiques en matière d'appréciation de la durée, imprévue et imprévisible, de la guerre elle-même. On s'en remet ainsi, d'une manière ou d'une autre, au pouvoir politique (et à sa dépendance militaire) seul capable de modifier le cours des choses. C'est dans ces conditions que le gouvernement de G. Clemenceau décide d'allonger de facto le mandat législatif en prorogeant les pouvoirs de la Chambre des députés de 1918, échéance normale, à Novembre 1919. La réforme électorale ne fût pas le moindre des arguments

³⁰ 54% de nouveaux députés sont élus en 1919 contre environ 33% depuis 1893 (Dogan, 1953).

³¹ AD, Marne, 2 M 30, 1/05/1919.

³² AD, Creuse, 3 M 268, 24/04/1919.

avancés par les parlementaires pour se donner du temps car comme l'indique alors J. Denais, député « catholique » de la Seine : « *En prorogeant ses pouvoirs ...la chambre donnerait l'impression de ne songer qu'à son égoïsme tandis qu'en liant dans le temps la prorogation de ses pouvoirs, [et] la réforme électorale, elle montrera qu'elle fait tout le possible pour tirer de la situation le meilleur parti et pour donner satisfaction aux revendications du corps électoral* »³³.

Au-delà de cette prorogation exceptionnelle, la redéfinition préfectorale des conditions de la candidature législative à partir de la revendication proportionnaliste n'aboutit pas à une réforme électorale profonde : ni la loi de 1919 (plus majoritaire que proportionnelle), ni le rétablissement du scrutin d'arrondissement dès 1928, ni les nouvelles propositions d'allongement qui réapparaissent dans les années 1920 (Marrel et Payre, 2001) ne plaident en ce sens. Ces enquêtes préfectorales définissent toutefois plus nettement les perspectives temporelles désormais nécessaires face aux interdépendances engendrées par l'affermissement des procédures du suffrage universel. Premièrement, la division du *travail* d'encadrement des candidatures renforce la professionnalisation des entreprises partisans comme instances légitimes de regroupement des postulants aux charges électives. Deuxièmement, la division du temps électoral en cycles particuliers favorise la transformation des principes de réélection qui ne se limitent plus à la réassurance individuelle du député, mais à la manière dont son horizon temporel pratique s'inscrit dans la responsabilité des décisions passées comme dans les projets à venir de son « parti » et cela même en dehors du cadre de la candidature de liste. Si la prospective préfectorale permet ainsi de suivre certaines inflexions de la majorité républicaine (et les aléas de la domination radicale dont elle se nourrit), elle ne répond qu'imparfaitement à l'imprévisibilité du renouvellement parlementaire qui demeure une question vive durant l'entre deux guerres.

Bibliographie

- Bargeton R., *Dictionnaire biographique des préfets, Septembre 1870 – Mai 1982*, Paris, Archives Nationales, 1994.
- Bock F., *Un parlementarisme de guerre 1914 – 1919*, Paris, Belin, 2002.
- Bourdieu P., *Méditations pascaliennes*, Paris, Seuil, 2003 [1997].

³³ AN, C 7721, 7/11/1917.

Charle C., *Les élites de la République. 1880 – 1900*, Paris, Fayard, 1987.

Corbin A. « L'arithmétique des jours au XIX^{ème} siècle », in *Le Temps, le Désir et l'Horreur*, Paris, Aubier, 1991.

Dogan M., « La stabilité du personnel Parlementaire sous la Troisième République », *Revue Française de Science Politique*, n° 2, III, 1953.

Déloye Y., « À la recherche de la temporalité perdue », *EspacesTemps*, n° 76-77, 2001.

Garrigou A., *Histoire sociale du suffrage en France : 1848 – 2000*, Paris, Seuil, 2002.

Ihl O., « Le pouvoir de la règle. Sur la codification de la représentation proportionnelle dans la France des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles », *Ateliers*, n° 27, 2004.

Jagielski JF., « Modifications et altérations de la perception du temps chez les combattants de la grande guerre » in Cazals R., Picard E. et Rolland D. (dirs.), *La Grande Guerre. Pratiques et expériences*, Toulouse, Privat, 2005.

Lacroix B., « Aux origines des sciences sociales françaises : politique, société et temporalité dans l'œuvre d'Emile Durkheim », *Archives des Sciences Sociales des Religions*, 69, 1990.

Lacroix B., « Six observations sur l'intérêt de la démarche prosopographique », in Mayeur JM., Chaline JP. et Corbin A. (dirs.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003.

Le Béguec G., « La représentation proportionnelle. Cent ans de controverse », *Vingtième Siècle*, n° 9, 1986.

Lehingue P., « Vocation, art, métier ou profession ? Codification et étiquetage des activités politiques. Les débats parlementaires sur le statut de l'élu local décembre 1991 – Janvier 1992 », in Offerlé M., *La profession politique 19^è- 20^è s*, Paris, Belin, 1999.

Lehingue P., « Mais qui a gagné ? Les mécanismes de production des verdicts électoraux (le cas des scrutins municipaux) », in Lagroye J., Lehingue P. et Sawicki F.(dirs), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005.

Lijphart A., Grofman B. (eds), *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Westport, Praeger, 1984.

Marrel G., *L'élu et son double. Cumul des mandats et construction de l'Etat républicain en France du milieu du XIX^{ème} au milieu du XX^{ème} siècle*, Thèse de Science politique, Grenoble, dir. G. Pollet, 2003.

Marrel G. et Payre R., « Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal », *Politix*, n° 53, 2001.

Marrel G. et Payre R. « Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats », *Politiques et Management Public*, 2005.

Marty T., « La Chambre des députés comme ressource et comme théâtre : la consécration de la cause proportionnaliste par le travail en Commission du Suffrage Universel (1902 – 1919) », in Cohen A., Lacroix B. et Riutort P. (dirs.), *Les formes de l'activité politique. Eléments d'analyse sociologique (18è – 20è siècles)*, Paris, PUF, 2006.

Ortolani M., *Les députés français et la défense (1900 – 1914). Etudes des débats à la Chambre*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales, 2002.

Phélippeau E., « Conjonctures électorales et conjectures préfectorales. Le vote et la formation d'un savoir politico-administratif », *Scalpel*, n° 1, 1994.

Phélippeau E., *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la république*, Paris, Belin, 2002.

Siwek-Pouydesseau J., *Le corps préfectoral sous la troisième et la quatrième république*, Paris, A. Colin, 1969.

Tanguy G., « Les préfets face à la grève : faire-savoir, savoir-faire et « expertise de gouvernement ». Autour des pratiques de résolution des conflits sociaux (1880 – 1914) », in Audren F., Laborier P., Napoli P., Vogel Jakob (dir.), *Les sciences camérales : activités pratiques et histoire des dispositifs publics*, Paris, PUF, coll. CURAPP, 2006 (à paraître).

Voilliot C., *La candidature officielle. Une pratique d'Etat de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2005.