

Guizot et la question du suffrage universel au XIX^e siècle

GUIZOT : — Le principe du suffrage universel est en soi-même si absurde qu'aucun de ses partisans même n'ose l'accepter et le soutenir tout entier.

GARNIER-PAGÈS : — Son jour viendra.

GUIZOT : — Il n'y a pas de jour pour le suffrage universel. Il n'y a pas de jour où toutes les créatures humaines, quelles qu'elles soient, puissent être appelées à exercer des droits politiques.

Ces remarques tranchantes, formulées le 26 mars 1847 à la tribune de la Chambre des députés, lors du débat sur la proposition de réforme électorale présentée par Duvergier de Hauranne^{1**}, ont souvent été citées pour illustrer la cécité politique de Guizot. Un an plus tard, en effet, le régime du suffrage universel — adulte et masculin — était instauré en France. Toutes les réflexions de Guizot sur la question du suffrage en ont été du même coup automatiquement dépréciées, comme si elles avaient perdu toute actualité et toute pertinence du seul fait de la réforme opérée en 1848. « L'histoire nous mord à la nuque », aimait à répéter Trotski pour rappeler que les événements vont souvent plus vite que les théories. Nul doute qu'il aurait trouvé la formule particulièrement adéquate pour parler de l'instauration du suffrage universel en France. L'accélération des positions est en effet saisissante en 1848. Jusqu'en 1847, la revendication du suffrage universel reste très minoritaire, circonscrite à de petits noyaux républicains. Les socialistes eux-mêmes sont loin d'en faire un cheval de bataille privilégié et les libéraux les plus avancés se contentent de revendiquer, sur le mode anglais, un élargissement progressif de l'électorat. Toutes ces prudenances, ces réticences ou ces indifférences semblent s'évanouir en quelques jours après les journées de Février, comme si elles

* École des hautes études en sciences sociales.

** Voir notes p. 144.

n'avaient jamais eu de véritable consistance, la force d'une évidence auparavant mystérieusement occultée suffisant tout à coup à les dissiper.

D'où la vision simple de la question du suffrage universel qui en a résulté ensuite dans l'historiographie dominante : le suffrage censitaire n'aurait représenté qu'une sorte de parenthèse réactionnaire dans l'histoire de la démocratie française, un retour en arrière sur les conquêtes de la Révolution, imposé par une bourgeoisie capable de tous les reniements pour asseoir sa domination. Une histoire reconstructiviste de cette sorte ne présente guère d'intérêt. Si elle est adaptée aux célébrations, elle ne permet pas de cerner la véritable portée des débats sur le droit de suffrage dans la première moitié du XIX^e siècle.

Au-delà des enjeux immédiats de pouvoir, dont il ne saurait naturellement être question de nier l'importance, l'existence d'un système électoral censitaire renvoie en permanence pendant toute cette période aux problèmes fondamentaux posés par ce qu'on peut appeler les contradictions de la Constitution française². On peut en distinguer trois :

- la contradiction entre les principes libéraux de protection et les idéaux démocratiques de participation ;
- la contradiction de la représentation liée aux ambiguïtés de la notion de volonté générale ;
- la tension historique entre le présent et l'avenir de l'idée démocratique.

Les idées de Guizot sur le suffrage constituent une tentative systématique pour résoudre ces différentes contradictions³. Elles sont en ce sens au cœur de sa philosophie politique et c'est ce qui explique la difficulté qu'il éprouve à se resituer positivement dans le débat politique après 1848. Mais l'instauration du suffrage universel n'a pas représenté un autre mode, plus positif, de clarification des ambiguïtés de la Constitution française : elle n'a fait que les déplacer. Aussi est-il possible, au-delà de la césure centrale en matière de droit de suffrage qui marque le XIX^e siècle, d'écrire une *histoire problématique* de la démocratie française.

Les rapports du libéralisme et de la démocratie dans la Constitution française

En France, la démocratie comme participation populaire à la décision politique a été marquée de façon indélébile par l'expérience révolutionnaire. Durant toute la première moitié du XIX^e siècle, le suffrage du nombre reste lié à des images de désordre, à des scènes d'émeute, à des procédures expéditives. On redoute la foule sans

visage, la pure sérialité source de violence anonyme. Du même coup, on se méfie de la « volonté », suspectée d'être la matrice de tous les dérèglements, le siège de tous les préjugés, la législation des désirs les plus irrationnels. 1793 ou le triomphe de la volonté contre la liberté : c'est ce qu'on veut conjurer à partir de Thermidor. Toutes les discussions qui président à la formulation de la Constitution de l'an III puis de l'an VIII témoignent de cette hantise. Sur ce point, Guizot ne fait que suivre l'élan thermidorien. Il défend le suffrage restreint avec les mêmes arguments que Roederer lorsque ce dernier plaidait pour le système des listes de notabilité pour tenter de conjurer la raison et la démocratie.

« Le principe de la capacité politique, introduit dans notre législation comme source des droits politiques, est peut-être la plus belle, la plus utile conquête que nous ayons faite depuis quinze ans (*estime Guizot en 1831*). C'est de ce principe qu'on doit dire ce qu'on a dit une fois de Napoléon, qu'il n'avait détrôné que l'anarchie. Le principe de la capacité politique a effectivement détrôné l'anarchie⁴. »

À l'inverse, le suffrage universel symbolise le désordre :

« Le suffrage universel (*dit-il en 1834 après le massacre de la rue Transnonain*) est un pur instrument de destruction ; c'est une de ces idées politiques dont on se sert quand on veut remuer profondément les peuples, avec laquelle on fait les révolutions ; mais ce ne sont pas de véritables doctrines de gouvernement ; on ne fonde rien avec cela. Le suffrage universel et toutes les idées qui s'y rattachent, et qu'on met en avant aujourd'hui, c'est de la politique de destruction, de démolition, de la politique révolutionnaire⁵. »

Le suffrage censitaire conjugue ainsi les peurs bourgeoises et les réticences libérales dans un même rejet du règne de la volonté du nombre.

À cette légitimation que l'on pourrait qualifier de « pratique » s'ajoute chez Guizot et la plupart des grands libéraux de son temps une justification de nature plus philosophique. Pour régler les rapports du libéralisme et de la démocratie, on met en avant l'idée de *souveraineté de la raison*, seule susceptible d'accorder la conception française subjective de la souveraineté avec la préoccupation libérale d'installer au-dessus du pouvoir un lieu vide, rempart des libertés. On espère résoudre de cette manière la contradiction entre les principes protecteurs du droit naturel et les ambitions démocratiques qui faisaient de la loi une « expression de la volonté générale⁶ ». À la souveraineté de la nation Guizot oppose ainsi la

souveraineté de la raison. Sans formuler le problème dans les mêmes termes, les Thermidoriens (Benjamin Constant, Mme de Staël, Daunou, Roederer, etc.) avaient poursuivi le même objectif en se faisant les défenseurs d'une politique rationnelle. Auguste Comte et Saint-Simon construiront également leur œuvre autour de cette idée, allant jusqu'à faire d'une sorte de despotisme éclairé de l'ordre la base d'une nouvelle philosophie politique. Guizot ne suit ni Benjamin Constant, ni Auguste Comte, même s'il se situe en permanence sur un terrain irrigué par leurs questions. À Benjamin Constant, il objecte l'impossibilité de s'en tenir à une dénégation de la notion de souveraineté. À Auguste Comte, il reproche une vision de l'ordre qui finit par n'être qu'une version laïcisée et scientiste du vieil idéal théocratique. Son génie ? Il est de suggérer que c'est sur le terrain de la *sociologie* que les contradictions du libéralisme et de la démocratie trouveront leur solution : c'est le sens de la notion de *capacité politique*. Une sociologie que l'on peut d'ailleurs qualifier de démocratique dans son inspiration : elle ne repose sur aucun découpage fixe et donné de la société, elle n'est pas d'essence hiérarchique et vise seulement à dégager — selon des critères que l'on reconnaît *variables* — une population jugée incarner la raison publique.

Cette tentative de combiner, dans la notion de capacité, le principe démocratique de l'égalité avec un impératif de sélection sociale est très nettement formulée par Guizot dès 1816, au moment où il joue un grand rôle dans la préparation de la loi électorale « libérale » qui sera votée le 5 février 1817. Il s'oppose ainsi très vivement à plusieurs projets qui visaient à instaurer un nombre fixe d'électeurs dans chaque circonscription, jugeant que cela revenait à retomber dans la vieille logique des ordres et des castes. Au-delà d'un certain seuil — celui reconnu pour la capacité politique —, la loi ne doit faire aucune différence entre les individus, expliquait-il alors. Le concept d'égalité n'a de sens que rapporté à l'ordre social, il n'en a aucun dans l'ordre naturel : avec la notion de capacité, Guizot cherchait à rester fidèle à ce critère fondamental de la politique moderne. Contre le pouvoir du nombre, il a donc cherché une troisième voie entre le libéralisme utopique de Benjamin Constant — auquel il reprochait de ne pas pouvoir constituer une véritable doctrine de gouvernement — et le despotisme rationaliste d'Auguste Comte. Tous les libéraux français des années 1820 et des années 1830 l'ont suivi dans cet effort. Ils ont commencé à se séparer de lui, surtout à partir des années 1840, lorsque sa légitimation « pratique » du suffrage censitaire a fini par prendre le pas sur sa légitimation « philosophique », la question de la réforme électorale s'enracinant dans le constat d'une resynchronisation à opérer. C'est dans ce refus et cette obstination seulement qu'il est devenu possible de le qualifier de réactionnaire, la théorie du suffrage capacitaire

restant en tant que telle pleinement cohérente avec l'univers du libéralisme.

Pour la tradition libérale, faut-il en effet le rappeler, la politique moderne est fondée sur l'idée de protection des droits des individus et non sur celle de participation. Entre le bonhomme Richard et le citoyen-soldat de Lacédémone, elle donne la préférence au premier. Le conflit entre l'individu et le citoyen, dans les termes dans lesquels Rousseau les a opposés, a certes été permanent au XVIII^e siècle, en France comme en Angleterre, alimentant un débat constant sur le sens de la modernité (la corruption de l'*homo æconomicus* versus le désintéressement du patriote, etc.). En 1791, les conceptions de la citoyenneté oscillent encore entre la figure du citoyen-soldat et l'image du compagnon de travail, comme en témoignent manifestement les hésitations de Sieyès. Mais après Thermidor, le choix est fait entre la liberté des Anciens et celle des Modernes. Bien avant que Benjamin Constant n'illustre cette opposition en 1819, tous les Thermidoriens avaient fait l'éloge de la « liberté moderne » pour sortir de l'ère des passions. Dans ses *Réflexions sur la paix intérieure* de 1795, Mme de Staël l'avait exprimé avec éloquence :

« Pour terminer une révolution (*écrivait-elle alors*), il faut un centre et un lien commun ; les non-propriétaires peuvent agir, renverser et combattre ; mais à quel terme les arrêter, mais par quel nœud les fixer en société, s'ils étaient à la fois gouvernants et non-propriétaires ? Ce centre dont on a besoin, c'est la propriété ; ce lien, c'est l'intérêt personnel. Les républiques anciennes se fondaient par la vertu et se maintenaient par les sacrifices, les citoyens se réunissaient par le dévouement mutuel à la patrie. Mais avec nos mœurs, avec notre siècle, il faut réformer les hommes en société par la crainte de perdre ce qui reste à chacun d'eux ; il faut parler repos, sûreté, propriété, à cette classe d'hommes que le pouvoir révolutionnaire peut écraser, mais sans laquelle une constitution ne peut s'établir⁷. »

Dans les mêmes années, Daunou développe également avec Boissy d'Anglas ce thème à la tribune de l'Assemblée. En l'an VIII, Charles Theremin est longuement encensé dans *La Décade philosophique*⁸ pour avoir systématisé cette réflexion dans sa brochure *De l'incompatibilité du système démagogique avec le système d'économie politique des peuples modernes*. C'est dans cette ligne de pensée que s'inscrit la réflexion de Guizot. Sa vision capacitaire relève d'une certaine relativisation de la participation politique. La démocratie moderne, aimait-il à répéter, vise surtout au repos ; comme s'il y avait dans cette affirmation une sorte de pouvoir compensateur de l'idée démocratique, et partant une régulation du libéralisme et de la démocratie.

Si le suffrage restreint a été aboli en 1848, l'argumentation qui le portait et le justifiait n'en est pas pour autant devenue caduque, et les questions dans lesquelles il s'enracinait ne se sont pas subitement effacées. Mais elles ont été formulées dans des termes différents. Devenu une donnée de la vie politique, le suffrage universel n'en est pas moins resté problématique. Avant même d'être à nouveau remis en cause dans ses fondements (par Taine, et Renan, par exemple), il continue d'être perçu comme une source de déséquilibre des rapports entre démocratie et libéralisme. C'est tout particulièrement le cas sous le second Empire, d'où d'ailleurs le désarroi intellectuel d'une grande partie des élites libérales avancées et républicaines pendant cette période, désarroi dont témoignent les œuvres de Laboulaye, Vacherot, Prévost-Paradol et Quinet en particulier. Au centre de leurs interrogations une question : comment prévenir un mauvais usage du suffrage universel, le second Empire donnant l'exemple d'une démocratie manipulée et d'une dictature légitimée par le nombre ? Le spectre de 1793 est largement effacé dans les années 1860, mais la question des rapports entre libéralisme et démocratie n'en resurgit pas moins dans des termes que les républicains n'attendaient pas. D'où leur perplexité. Après le « moment Guizot », centré sur une tentative de reformulation des principes de la Constitution française à la lumière des événements révolutionnaires, les années 1860 constituent un nouveau moment politique marqué par une certaine déception devant les résultats du suffrage universel. La restriction du droit de suffrage étant considérée comme un retour en arrière impossible, même si quelques voix n'hésitent pas à stipendier les errements de ce que Flaubert appelle la « démocrasserie⁹ », deux nouvelles voies sont explorées : la réforme de l'État par la décentralisation et l'organisation de la vie politique par la constitution de partis.

Le manifeste de Nancy, publié en 1865, témoigne de l'importance accordée au premier thème. Signé par l'ensemble des élites libérales et républicaines (dont Guizot), il plaide pour une réduction des pouvoirs de l'État central au profit des collectivités locales. Une énorme littérature est publiée à partir de cette période sur les vertus libérales de la décentralisation, l'exemple anglais étant sans cesse invoqué¹⁰. L'œuvre décentralisatrice de la troisième République trouve là son origine et sa justification. Parallèlement, on commence à la fin du second Empire à appréhender de façon nouvelle la question des partis politiques. Depuis 1789, l'idée même de parti était unanimement critiquée. Ils étaient assimilés à des factions faussant le jeu démocratique en rigidifiant artificiellement les opinions et en organisant l'intrusion des intérêts de clans dans la formation de la volonté générale. « Les factions sont les maladies du corps politique », lit-on dans le *Dictionnaire politique* de Garnier-Pagès (publié en 1842), qui constituera pendant trente ans la

véritable bible des milieux républicains. La république est liée pendant toute cette période à un idéal de type unanimiste, symbolisé par les célèbres paroles de Lamartine en février 1848. On ne conçoit au fond la légitimité des partis que pour autant qu'ils renvoient au grand combat historique de la Révolution contre l'Ancien Régime d'abord ¹¹, ou de la république contre la monarchie ensuite.

Les choses changent à la fin des années 1860, au moment où des groupes parlementaires de type moderne commencent à se former ¹². Discutant la littérature anglaise consacrée à cette question ¹³, Ernest Duvergier de Hauranne est le premier à faire un éloge systématique du parti comme forme politique moderne, dans deux articles publiés en avril 1868 dans la *Revue des Deux Mondes* sous le titre « La démocratie et le suffrage universel ». « Il n'y a qu'un moyen pour assurer la paix au sein d'une société démocratique, écrit-il, c'est de permettre et de favoriser autant qu'on le peut la formation des grands partis politiques [...]. L'organisation des partis n'est pas seulement le coercitif nécessaire des défauts de la démocratie, elle en est aussi le seul remède efficace, le seul qui suffise à la guérison. » Les partis introduisent un mécanisme, correcteur dans les mouvements spontanés du suffrage universel. L'analyse des effets du suffrage universel reste proche de celle de Guizot. « Au seul point de vue de la liberté, note Duvergier, le trop brusque avènement du suffrage n'a pas été un bonheur pour la France. Il a jeté nos destinées aux mains d'une foule ignorante et sans expérience. » L'organisation de grands partis traduit ainsi la « grande puissance conservatrice » qui est nécessaire à la démocratie.

« Le système des deux degrés (note-t-il à l'intention de ceux qui mettaient en avant cette solution modératrice) pourrait tout au plus servir à ménager la transition toujours dangereuse du suffrage restreint au suffrage universel ; mais quand un pays en est arrivé au régime de la démocratie pure, ce serait une folie de revenir sur les concessions déjà faites. Alors on ne peut plus espérer de salut que dans le progrès de la démocratie elle-même, dans l'énergique organisation des éléments conservateurs qu'elle renferme, dans le judicieux emploi des forces cachées qu'elle réserve à ceux qui sauront y faire appel ¹⁴. »

La physique politique se substitue à la sociologie dans la régulation démocratique. L'idée sociologique n'en est pas pour autant abandonnée. Elle renaîtra même avec force à la fin du XIX^e siècle pour aider à penser le social et son organisation avec d'autres concepts que ceux du contrat et de la volonté. Les œuvres de Fouillée, Duguit et Durkheim en témoignent. C'est aussi à l'aide d'une sociologie qu'ils essaieront de repenser les rapports du

libéralisme et de la démocratie, des « droits à » et des « droits de ». La continuité avec la problématique de Guizot reste étonnante.

Le problème de la représentation

Les discussions sur la question du suffrage et de son organisation sont marquées dès 1789 par une ambiguïté fondamentale sur l'idée de représentation. Si la Constitution française repousse la conception anglaise de la représentation des intérêts (voir les débats de l'automne 1789 à la Constituante), elle ne va pas jusqu'au bout de sa critique. Le statut de la notion de volonté générale dans la Constitution de 1791 le montre bien : si elle n'est pas conçue comme une simple addition des volontés particulières, elle n'est pourtant pas vraiment détachée de celles-ci. D'où toutes les hésitations qui en résultent sur le statut du suffrage, les rapports du vote-droit et du vote-fonction étant mal élucidés. Guizot et les Doctrinaires partent de ce constat pour réfléchir sur la question électorale, en rupture avec leurs prédécesseurs. Tous les débats de la fin du XVIII^e siècle sur le sens et les modalités du mécanisme représentatif s'inscrivaient en effet dans un même plan de référence. Rousseau, Sieyès ou Roederer parlaient la même langue, s'interrogeaient sur les mêmes problèmes. Qu'il s'agisse de réfléchir à la possibilité de transmettre une volonté sans l'aliéner (Rousseau) ou d'imaginer les fondements d'une technologie adéquate de la députation (Roederer ou Sieyès), la sphère conceptuelle à l'intérieur de laquelle était posée la question de la représentation était relativement homogène. Tous ces auteurs adoptent une définition commune de la notion de représentation : elle signifie bien pour eux une relation juridique entre deux éléments, un rapport consistant à rendre présent ici quelque'un ou quelque chose qui est présent là-bas.

Rien de tel chez Guizot et les Doctrinaires. Leurs développements sur ce point marquent une rupture brutale avec la plupart des écrits antérieurs. Le terme de représentation prend chez eux un sens nouveau. Ce qui les intéresse, ce n'est pas la représentation comme technologie politique ou comme rapport sociologique, même s'ils sont *de facto* amenés à traiter également de cet aspect des choses. Ils conçoivent avant tout le gouvernement représentatif comme un opérateur social dynamique. « C'est le propre du système représentatif, et c'est aussi son plus grand bienfait, écrit ainsi Guizot, de révéler sans cesse la société à son gouvernement et à elle-même, et le gouvernement à lui-même et à la société ¹⁵. »

Le système représentatif ne fait donc pas que traduire, transmettre, quelque chose qui existerait déjà : il produit de l'unité et de

l'intelligibilité. C'est l'aspect publicitaire et interactionniste du gouvernement représentatif qui est ici essentiel. Il est le moyen par lequel la société peut accéder à une compréhension supérieure de son être et de son devenir. S'inspirant de la célèbre formule de Pascal : « La multitude qui ne se réduit pas à l'unité est confusion. L'unité qui n'est pas multitude est tyrannie », Guizot voit dans le gouvernement représentatif le moyen d'empêcher à la fois la tyrannie et la confusion. « Le but du gouvernement représentatif, écrit-il, est de ramener la multitude à l'unité en la provoquant à la reconnaître et à l'accepter elle-même¹⁶. » Il est ainsi le mouvement d'ordre phénoménologique, de découverte et d'intériorisation par les hommes de la raison et de la nécessité. Il produit de la même façon de l'unité politique :

« Le caractère et la tendance du gouvernement représentatif sont de contraindre tous les pouvoirs, par l'état permanent de concert et de lutte qui s'établit dans leur sein, à chercher ensemble l'unité politique de laquelle doivent partir, comme de leur principe, pour y être sans cesse ramenées, comme à leur pierre de touche, toutes les actions qu'ils exercent sur la société ; unité qui réside dans la raison et dans l'intérêt de la société elle-même. Pour que cette tendance se puisse déployer régulièrement, une condition est de rigueur : c'est que les pouvoirs constitués ne demeurent point isolés et indépendants les uns des autres, mais qu'ils s'amalgament et se fondent ensemble de telle sorte qu'une unité véritable s'établisse entre eux¹⁷. »

Nous sommes ici aux antipodes de la conception traditionnelle de la représentation. À la limite, chez Guizot il n'y a rien à représenter au sens étymologique du terme : il s'agit principalement de reconnaître et de découvrir l'Un du social dans un processus dynamique d'accès à une nouvelle conscience du monde et des choses¹⁸. Sa fonction est intellectuelle et non pas mécanique. Cet aspect dynamique est essentiel chez les Doctrinaires. Il est cohérent avec leur inscription des phénomènes politiques et sociaux dans le mouvement de la civilisation. Mais il traduit également une conception foncièrement active du politique. Pour eux, un système politique ne saurait exister au repos, il n'a d'existence et de réalité que dans un travail. Ce que Royer-Collard exprime dans une belle formule : « Les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil. Les gouvernements sont placés sous la loi universelle de la création ; ils sont condamnés au travail. Comme le laboureur, ils vivent à la sueur de leur front¹⁹. » On retrouve là leur idée selon laquelle le pouvoir n'est pas un stock mais un flux. « Ne faites pas du pouvoir ce que l'avare fait de l'or, avertit par exemple Guizot dans *Des moyens de gouvernement* ; ne l'entassez pas pour le laisser stérile²⁰. »

Le gouvernement représentatif n'est ainsi rien d'autre que le contexte dans lequel une société travaille sur elle-même, produit son identité et son unité dans une mise en coïncidence progressive de l'imagination et de la raison. Travail qui consiste en une sorte de propédeutique de la vérité liée tant au système de la publicité qu'aux conditions de l'interpénétration croissante entre gouvernement et société. « Plus les institutions sont d'une application fréquente et étendue, estime Guizot, plus elles pénètrent dans l'intérieur de la société, plus le mensonge leur devient difficile²¹. » Le gouvernement représentatif permet, dans cette mesure, d'établir entre la société et le pouvoir une relation à la fois naturelle et légitime, dans laquelle le droit et le fait finissent par se superposer. Et c'est ce qui constitue sa supériorité sur toutes les formes de gouvernements extérieurs : il n'est pas tant une addition d'institutions qu'un principe vital. Dans cette perspective, le vote devient clairement une fonction. La représentation des intérêts relève d'un processus objectif, de type cognitif. Guizot est sur ce point très proche de Burke, même s'il ne va pas jusqu'à parler, comme ce dernier, de « représentation virtuelle²² ». Pour lui l'intérêt est une notion objective, et non pas subjective comme l'opinion : il est de l'ordre de la raison et non pas de la volonté. La vision censitaire et capacitaire est justifiée sur cette base, dans des termes proches de la défense burkienne de l'élitisme. L'éloge que les Doctrinaires font du vote au chef-lieu trouve là son origine.

Cette procédure permet, à leurs yeux, d'écarter de l'opération électorale les mouvements passionnels qui la menacent ; elle la rend plus « raisonnable », selon l'expression de Guizot. La question est au centre de la discussion de la loi de 1817. Royer-Collard, Guizot et Camille Jordan se font les avocats d'un mode d'organisation du scrutin qui a, à leurs yeux, l'avantage d'épurer la procédure représentative de ses éléments anciens (la représentation des intérêts locaux, parcellisés). Le scrutin direct revêt également une importance clef pour les Doctrinaires ; Royer-Collard et Guizot expliquent en 1817 que le suffrage à deux degrés est foncièrement ambigu parce qu'il renvoie en fin de compte à une logique du mandat²³. Pour cette double raison, la loi électorale du 5 février 1817, fondée sur le principe du vote direct au chef-lieu, est perçue comme une grande victoire libérale. Les ultras restaient en effet partisans d'un système fondé sur une conception traditionnelle de la représentation des intérêts. Le débat entre Guizot et Royer-Collard d'un côté, et Bonald de l'autre, qui se développe à cette occasion, oppose en fait deux conceptions différentes du gouvernement représentatif. Bonald s'insurge contre l'élection au chef-lieu et le principe du vote direct. L'élection reste pour lui inscrite dans une logique du mandat. Il dénonce comme une « fiction » la conception de l'intérêt général qui sous-tend les positions doctrinaires²⁴. Cette opposition continuera

de traverser la vie politique française tout au long du XIX^e siècle. Pendant la monarchie de Juillet, les légitimistes rassemblés autour de la *Gazette de France* revendiqueront le suffrage universel en « démocratisant » les arguments de Bonald. Liant l'élargissement du suffrage à l'instauration d'un scrutin à deux degrés, ils rêvent en fait d'instituer une version modernisée des anciennes assemblées d'états. Au début des années 1830 une longue controverse s'engage ainsi, entre le *Journal des débats* et la *Gazette de France*, sur les principes du gouvernement représentatif. Les légitimistes prennent comme référence du gouvernement représentatif le règlement de convocation aux états généraux établi par Louis XVI, alors que les libéraux doctrinaires se réfèrent à une conception rationaliste de la représentation des intérêts²⁵. La question du suffrage universel est sous-tendue en permanence par cette question. Dans les années 1830 et 1840, les cercles républicains qui revendiquent le suffrage universel reprennent en fait la rhétorique légitimiste de la représentation des intérêts particuliers. Ils reprochent d'abord au suffrage censitaire d'exclure des classes d'intérêts du processus représentatif, et conçoivent la volonté générale comme un compromis entre des volontés particulières. C'est d'ailleurs sur cette même base philosophique que de nombreux socialistes, après 1848, manifesteront paradoxalement leur méfiance à l'égard du suffrage universel, en lui reprochant de se fonder sur une conception abstraite de l'intérêt général. Dans un contexte de suffrage universel le débat entre la représentation « moderne » et la représentation « ancienne » se déplace pour opposer les partisans d'une république « organique » aux défenseurs de l'individualisme démocratique. Proudhon parle dans cet esprit, du « suffrage universel qui mutile », et le célèbre *Manifeste des Soixante* plaide pour une représentation des classes en tant que telles.

Au-delà même du débat sur la *représentation sociale*, qui est au cœur de la question du mouvement ouvrier à la fin du XIX^e siècle, la notion de représentation reste ainsi problématique dans la Constitution française. La réponse apportée par les textes constitutionnels de 1875 aux problèmes posés par la notion de souveraineté de la nation dans le droit public français apparaît vite insuffisante. D'où l'ensemble des réflexions et des propositions sur la représentation proportionnelle et le scrutin de liste qui marqueront la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle.

Le présent et l'avenir de l'idée démocratique

La défense des principes capacitaires ne conduit pas Guizot à une condamnation irréversible du suffrage universel. Revenant sur cette question dans ses *Mémoires*, il note ainsi : « Le suffrage universel peut s'adapter à des sociétés républicaines, petites ou fédératives, naissantes ou très avancées en expérience politique²⁶. » Lors d'un débat parlementaire sur une proposition de réforme électorale, il affirmait déjà : « Je n'ai contre le suffrage universel point de prévention systématique et absolue. [...] Il peut être utile dans des états limites, dans des circonstances extraordinaires et passagères pour sortir de l'anarchie ou enfanter un gouvernement²⁷. » Ces appréciations contrastent avec la virulence des propos de 1847 que nous avons mentionnés au début de ce travail. Il n'y a pourtant pas forcément de contradiction entre les deux thèses dès lors que l'extension du suffrage est rapportée à un état social et non à un principe philosophique absolu. Lorsque Guizot élabore sa théorie du suffrage, sous la Restauration, la question du suffrage universel n'est d'ailleurs pas à l'ordre du jour. Personne ne songe alors vraiment à le revendiquer. Loin de figurer comme un idéal, même lointain, il est au contraire perçu par tous les libéraux comme une technologie politique rudimentaire liée à un degré peu élevé de civilisation. Dans son *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, Guizot insiste sur ce point en étudiant les institutions anglaises des XIII^e et XIV^e siècles : les élections des représentants des comtés au Parlement étaient relativement informelles, elles se faisaient par acclamation ou par tacite acceptation. Ce n'est que progressivement, explique-t-il, que le système se modifie naturellement pour évoluer vers une organisation de type capacitaire.

Cette représentation, communément partagée, du progrès politique constitue la toile de fond des débats et réflexions sur le problème de la réforme électorale au début du XIX^e siècle. Tous les libéraux acceptent progressivement la théorie des capacités et c'est en son sein, et non contre elle, que s'élaborent les plus importants projets de réforme électorale. La gauche libérale songe plus à étendre le champ des capacités qu'à prôner le suffrage universel. La position d'Odilon Barrot est significative de ce point de vue. Lors de la discussion de la loi du 19 avril 1831, il défend énergiquement le principe des capacités ; ce n'est que sur les conditions de reconnaissance de celles-ci qu'il émet des réserves et fait des suggestions. Relatant cet épisode parlementaire dans ses *Mémoires*, il écrit :

« Si j'insistais tant sur le principe des capacités, c'est que j'y voyais le plus sûr moyen de donner au droit électoral une

élasticité nécessaire pour qu'il pût s'étendre à mesure que l'intelligence et l'éducation politique des masses se répandaient, et en même temps pour rattacher à nos institutions toutes les influences réelles qui se produiraient dans la société. Ainsi, le principe une fois accepté, il eût été facile de faire arriver successivement au droit électoral les syndics des caisses d'épargne, les prud'hommes et autres chefs des travailleurs et de faire entrer ainsi par voie de représentation dans l'exercice actif des droits politiques toute la classe ouvrière, de manière à la faire participer au gouvernement du pays sans aucun danger, seul moyen raisonnable de réaliser le suffrage universel²⁸. »

Analyse capitale pour comprendre le sens des revendications de réforme électorale sous la monarchie de Juillet. Les modestes propositions de Ducos en 1842 et de Duvergier de Hauranne en 1847 s'inscrivent aussi dans cette perspective. C'est à la corruption du principe capacitaire que s'en prend ce dernier et c'est en son nom qu'il critique l'immobilisme du régime de Juillet. C'est en tenant à la main l'article de Guizot de 1826 sur les élections qu'il défend son projet.

Guizot lui-même reconnaissait d'ailleurs que les capacités étaient, par définition, évolutives. Dans son grand discours du 5 mai 1837, il insistera sur ce point; il célébrera « l'admirable vertu de notre gouvernement qui provoque sans cesse l'extension de cette capacité, qui va semant de tous les côtés les lumières politiques, l'intelligence des questions politiques, en sorte qu'au moment même où il assigne une limite aux droits politiques, il travaille à déplacer cette limite, à l'étendre, à la reculer et à élever ainsi la nation entière²⁹ ». S'il repoussait avec violence l'idée de suffrage universel fondée sur le droit, il ne pouvait pourtant pas éliminer la perspective de sa réalisation dans le cadre d'une extension maximale des capacités liée aux progrès de la civilisation.

Cette réconciliation historique implique que le nombre et la raison cessent d'être antagoniques. Pendant la Révolution, Condorcet avait déjà exploré les voies d'une telle convergence. Dans sa recherche d'un formalisme réducteur de la tension entre le libéralisme et la démocratie, Condorcet s'est particulièrement attaché à la question des procédures du vote, la maîtrise des formes étant pour lui une façon d'organiser la vérité. Au cœur de cette réflexion, le concept de *raison probabiliste* — que l'on pourrait rapprocher de l'idée kantienne de raison pratique — qu'il formule dans son *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Après Pascal, Bernouilli et Moivre s'étaient intéressés au problème des probabilités pour essayer de saisir les lois du hasard et comprendre comment l'aléa local pouvait s'insérer dans une régularité globale. Cette interrogation de mathématiciens avait retenu

l'attention des philosophes qui se penchaient sur la question des erreurs judiciaires. Leur problème était de savoir s'il était possible de déterminer des conditions dans lesquelles des hommes faillibles, les juges, pouvaient prendre une décision éliminant au maximum le risque d'une erreur de jugement. Voltaire avait ainsi publié un petit ouvrage significativement intitulé *Essai sur les probabilités en fait de justice*, mais sans disposer de l'outillage mathématique lui permettant de vraiment traiter le sujet. Dans son *Essai*, Condorcet réexamine le dossier en cherchant à fixer les règles de constitution d'un tribunal qui fassent que la probabilité qui puisse condamner un innocent soit presque nulle. Les problèmes posés par la réforme judiciaire dès le milieu du XVIII^e siècle recourent très exactement ceux que soulève le droit de suffrage pendant la Révolution. Il s'agit, dans les deux cas, de trouver le moyen d'accorder le nombre ou l'aléa avec la vérité ou la raison. D'où l'importance pratique et philosophique de la question du jury, qui renvoie en permanence à celle de l'exercice des droits politiques. Le jury est, dans l'ordre judiciaire, l'équivalent du droit de vote dans l'ordre politique. C'est d'ailleurs pourquoi la composition des listes du jury et la nature des qualités requises pour y figurer vont constamment interférer avec la discussion du droit de suffrage, comme si l'analogie de but et de méthode entre le jury et le suffrage politique impliquait une coïncidence des personnes autorisées à prendre part aux deux. Ces deux institutions occupent, formellement et pratiquement, une place équivalente dans la revendication démocratique. Les décisions du jury, comme celles du suffrage politique, doivent en retour être de même nature : droites et conformes à la raison. On ne s'étonne pas dans ces conditions d'entendre Thouret, rapporteur du Comité sur l'organisation judiciaire, dire à la Constituante que « l'institution du jury est le moyen le plus voisin de l'infailibilité qui soit parmi les hommes³⁰. » Il avait quasiment employé les mêmes termes en présentant le rapport du Comité de constitution à propos de la souveraineté de la volonté générale. Condorcet s'inscrit dans cette tradition et lui donne un fondement conceptuel solide. La notion de raison probabiliste lui permet d'endiguer les menaces potentielles que la souveraineté du nombre pourrait faire peser. Reprenant le paradoxe de Borda — la décision majoritaire d'une assemblée peut, dans certains cas, ne pas être conforme au vœu de la majorité de ses membres —, il cherche à élaborer une procédure de vote qui limite l'effet des passions et des impulsions en même temps qu'elle n'introduit pas d'effets pervers logiques. Notre objet n'est pas ici d'entrer dans les détails, au demeurant assez compliqués, de sa théorie de la présentation des décisions, de leur ordre et de leur séquence, pour évaluer la portée de son apport. Mais on retiendra de son entreprise qu'elle participe d'une tentative d'élimination de l'aléa démocratique, celui-ci étant appréhendé, comme l'erreur

judiciaire, à partir des instruments formels élaborés par la théorie des probabilités.

Les propositions de Condorcet pour l'instruction publique couvrent sa tentative de penser globalement les conditions de régulation de la tension démocratique. Tout au long du XVIII^e siècle, déjà, la réflexion sur l'instruction et sur l'éducation avait prolongé l'œuvre des philosophes politiques. Locke, Montesquieu, Rousseau et Smith lui accordent une place centrale dans leurs systèmes, reconnaissant par là implicitement que les mécanismes du contrat ou du marché ne peuvent suffire seuls à maintenir la société dans un ordre cohérent et régulier. L'instruction apparaît comme l'ultime rempart contre les risques de dissociation que court en permanence une société d'individus dont la cohésion n'est plus garantie par des principes métasociaux. D'où la multiplication, pendant cette période, des plans d'éducation ayant pour but d'adapter l'enseignement à cette tâche nouvelle, en rupture avec les anciens modèles éducatifs qui avaient pour principale fonction d'intégrer les hommes à une vision hiérarchique et stable du monde. On conçoit l'instruction et l'éducation comme des « béquilles de la nature et de la raison ». Il s'agit de corriger avec elles les imperfections de la nature, de compenser les effets pervers de la civilisation et d'assurer le règne de la raison. L'instruction publique est ainsi indissociable de l'institution du social : elle participe au travail de constitution d'une masse d'individus en nation.

Le nombre et la raison peuvent ainsi être réconciliés, rendant de fait sans objet le débat sur le statut philosophique du suffrage universel. Bien des apôtres républicains du suffrage universel préfèrent d'ailleurs raisonner comme Condorcet plutôt que de traiter de front l'énigme démocratique de l'égalité des hommes à laquelle ne cesse de renvoyer la question du suffrage. Relue dans ce contexte, la revendication de suffrage universel, qui ne commence vraiment à s'affirmer que dans les années 1840, apparaît foncièrement ambiguë. Elle ne traduit, dans bien des cas, qu'une sorte de pari sur l'avenir ; elle n'exprime souvent qu'une représentation anticipatrice du mouvement de la civilisation et des progrès des Lumières dans la nation. Même Louis Blanc ne pensera jamais en simples termes de vote-droit et fera toujours une place à la notion de vote-fonction sociale. Dans les milieux libéraux et républicains qui y seront favorables, le suffrage universel sera longtemps compris comme une reconnaissance anticipée de la capacité, beaucoup plus que comme une conséquence du principe d'égalité civile, traduction symbolique active du sens de l'être ensemble en société. C'est d'ailleurs pourquoi le problème de l'éducation de la démocratie est constamment repris dans la thématique des grands libéraux sous le second Empire. Dans *La France nouvelle*, Prévost-Paradol pensera significativement la démocratie comme une hypothèse : celle de la

capacité du peuple. L'idée de suffrage universel n'exprime ainsi dans bien des cas qu'un optimisme éducatif; elle est une sorte de créance tirée sur le développement de la civilisation, une concession donnée à l'avenir. Elle ne ferait même logiquement qu'enregistrer et gérer une certaine avance des sentiments publics sur les faits, des désirs sur la réalité. D'où le grand débat sur la prématurité de l'introduction du suffrage universel. Il n'est souvent repoussé que parce qu'il arrive trop tôt. C'est le suffrage de l'ignorance et de la masse immature qui est redouté.

*

Comme dans bien d'autres domaines, Guizot oscille en permanence, à propos du suffrage universel, entre la lucidité philosophique et la cécité politique. Mais la dénonciation de la seconde ne saurait faire oublier la première. En considérant la question du suffrage comme le nœud autour duquel s'organisaient les différentes contradictions de la Constitution française, il a souvent vu plus loin et plus juste que beaucoup de ceux qui l'ont accusé d'étroitesse d'esprit. Sa *lucidité crispée* ne doit pas le faire perdre de vue. En revanche, on peut lui reprocher, sur le fond, de ne pas avoir assez considéré le caractère énigmatique de la démocratie moderne dont le suffrage universel n'est à cet égard qu'une sorte de sacrement, c'est-à-dire un signe fragile qui renvoie à une réalité indissociablement pressante et invisible.

NOTES

1. F. Guizot, *Histoire parlementaire de France, recueil complet des discours prononcés dans les Chambres de 1819 à 1848*, 5 vol., Paris, 1863-1864, t. V, p. 380 sq.

2. La « Constitution française » étant définie comme l'ensemble des principes de droit public formulés pendant la Révolution.

3. Les positions de Guizot sur le suffrage sont condensées dans quelques textes : l'article « Élections », publié en 1826 dans l'*Encyclopédie progressive* (repris dans les *Discours académiques*, Paris, 1861); son manuscrit « Philosophie politique » (édité par mes soins à la suite de la réédition de l'*Histoire de la civilisation en Europe*, Paris, 1985); et quelques discours parlementaires (voir tout particulièrement ceux du 8 février 1831, du 15 février 1842 et du 26 mars 1847, in *Histoire parlementaire, op. cit.*, t. I, p. 213-217; t. II, p. 554-567; t. V, p. 380-397).

4. Discours à la Chambre du 8 février 1831, *Histoire parlementaire, op. cit.*, t. I, p. 214.

5. Discours à la Chambre des pairs du 9 août 1834, *Histoire parlementaire, op. cit.*, t. II, p. 285.

6. Sur le caractère périlleux de la théorie de la souveraineté de la raison, je renvoie à mon livre, *Le Moment Guizot*, Paris, 1985.

7. In *Œuvres*, 3 vol., Paris, 1838, t. I, p. 58.

8. Cf. *La Décade philosophique* du 10 frimaire an VIII.

9. Le développement d'une critique systématique des principes du suffrage universel s'opère surtout après 1870, le choc de la défaite ravivant les interrogations sur la notion de capacité. Cf. en particulier H. Taine, *Du suffrage universel et de la manière de voter*, Paris, 1872, et E. Renan, *La Réforme intellectuelle et morale*, Paris, 1871.

10. Cf. par exemple P. Leroy-Beaulieu, *L'Administration locale en France et en Angleterre*, Paris, 1872.
11. En 1817, dans les *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, Guizot expliquait qu'il n'y a que deux partis en France : celui de l'Ancien Régime et celui de la France nouvelle.
12. Cf. les indications très précieuses données par J. Dubois, *Le vocabulaire politique et social en France de 1869 à 1872*, Paris, 1962, (p. 32-35 particulièrement).
13. Les ouvrages de Hare, de Lorimer et de Grey, qu'analyse ici Duvergier de Hauranne, venaient alors d'être publiés et de relancer le débat sur la représentation.
14. « La démocratie et le suffrage universel », *Revue des Deux Mondes*, 15 avril 1868, p. 785-786, 798, 800-801 et 802.
15. In *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, janvier 1818, p. 257.
16. *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, 2 vol., Paris, 1851, t. I, p. 94.
17. « Du Conseil d'État », premier article, *Archives philosophiques, politiques et littéraires*, avril 1818, p. 142.
18. Royer-Collard, allant jusqu'au bout de cette logique, dit que « le mot représentation est une métaphore ». Pour lui, hors de l'élection populaire, qu'il refuse, « la représentation n'est qu'un préjugé politique ». En conséquence, « la dénomination de gouvernement représentatif est donc évidemment fautive et trompeuse ». Les élections ne sauraient être qu'un fait dérivé de l'existence de la Chambre qui est première. Discours du 24 février 1816 sur la loi des élections, repris in Barante, *La Vie politique de M. Royer-Collard*, 2 vol., Paris, 1861, t. I, p. 221-233.
19. Discours du 3 mai 1820, reproduit *ibid.*, t. II, p. 28.
20. *Des moyens de gouvernement et d'opposition*, Paris, 1821, p. 271.
21. *Ibid.*, p. 61.
22. Cf., sur ce point, le très intéressant chapitre que H. Pitkin consacre à la conception des « *unattached interests* » de Burke, in *The concept of representation*, University of California Press, 1967.
23. Cf. l'article « Élections » de Guizot et les discours de Royer-Collard de l'automne 1816.
24. Cf. *L'Opinion de M. Bonald sur les élections*, Paris, 1817.
25. Sur les positions des légitimistes, voir S. Rials, *Révolution et Contre-révolution au XIX^e siècle*, Paris, 1987, p. 153-160 : « Les royalistes français et le suffrage universel au XIX^e siècle ».
26. *Mémoires*, *op. cit.*, t. I, p. 215.
27. *Histoire parlementaire*, *op. cit.*, t. III, p. 373.
28. O. Barrot, *Mémoires posthumes*, 4 vol., Paris, 1875-1876, t. I, p. 256.
29. *Histoire parlementaire*, *op. cit.*, t. III, p. 105.
30. Cité dans E. Lebègue, *Thouret, 1746-1794*, Paris, 1910, p. 232.