

<http://collectiflieuxcommuns.fr/?656-principes-du-gouvernement>



Principes du gouvernement représentatif

- Documents extérieurs - Idéologies, mythes et fausses subversions - Chair à urnes : l'électoratisme -



Date de mise en ligne : mardi 22 janvier 2013

Copyright © Lieux Communs - Tous droits réservés

Intrusion du livre de Bernard Manin « Principes du gouvernement représentatif », 1995, Champs / Flammarion, 1996, pp. 11 - 18

Les démocraties contemporaines sont issues d'une forme de gouvernement que ses fondateurs opposaient à la démocratie. L'usage nomme « démocraties représentatives » les régimes démocratiques actuels. Cette expression, qui distingue la démocratie représentative de la démocratie directe, fait apparaître l'une et l'autre comme des formes de la démocratie. Toutefois, ce que l'on désigne aujourd'hui sous le nom de démocratie représentative trouve ses origines dans les institutions qui se sont progressivement établies et imposées en Occident à la suite des trois révolutions modernes, les révolutions anglaise, américaine et française. Or ces institutions n'ont nullement été perçues, à leurs débuts, comme une variété de la démocratie ou une forme du gouvernement par le peuple.

Rousseau condamnait la représentation politique par des formules péremptoires qui sont demeurées célèbres. Il dépeignait le régime anglais du XVIII^e siècle comme une forme de servitude ponctuée par de brefs instants de liberté. Rousseau voyait une immense distance entre un peuple libre se donnant à lui-même sa loi et un peuple élisant des représentants pour faire la loi à sa place. Mais il faut noter que les partisans de la représentation, même s'ils faisaient un choix opposé à celui de Rousseau, apercevaient également une différence fondamentale entre la démocratie et le régime qu'ils défendaient, régime qu'ils nommaient « gouvernement représentatif » ou encore « république ». Deux acteurs dont le rôle a été décisif dans l'établissement de la représentation politique moderne, Madison et Sieyès, soulignaient ainsi en des termes très proches le contraste entre le gouvernement représentatif ou républicain et la démocratie. Cette proximité est d'autant plus saisissante que des différences multiples et profondes séparaient par ailleurs le principal architecte de la constitution américaine et l'auteur de Qu'est-ce que le Tiers-État ? : leur formation, le contexte politique dans lequel ils parlaient et agissaient, leurs conceptions constitutionnelles elles-mêmes.

Madison opposait souvent la « démocratie » des cités antiques où « un petit nombre de citoyens s'assemblent pour conduire en personne le gouvernement » et la république moderne fondée sur la représentation [1]. Il formulait même cette opposition en des termes particulièrement radicaux. La représentation, faisait-il observer, n'était pas totalement inconnue des républiques antiques. Le peuple assemblé n'y exerçait pas toutes les fonctions gouvernementales, certaines tâches, d'ordre exécutif en particulier, étaient déléguées à des magistrats. Mais à côté de ces magistrats, l'assemblée du peuple constituait un organe du gouvernement. La véritable différence entre les démocraties anciennes et les républiques modernes tenait donc, selon Madison, à « ce que celles-ci n'accordent absolument aucun rôle au peuple en corps [the total exclusion of the people in their collective capacity from any share in the latter], non à ce que celles-là n'accordent aucun rôle aux représentants du peuple » [2].

Madison ne considérait pas la représentation comme une approximation du gouvernement par le peuple rendue techniquement nécessaire par l'impossibilité matérielle de rassembler les citoyens dans de grands États, il y voyait au contraire un système politique substantiellement différent et supérieur. L'effet de la représentation, notait-il, est « d'épuiser et d'élargir l'esprit public en le faisant passer par l'intermédiaire d'un corps choisi de citoyens dont la sagesse est la mieux à même de discerner le véritable intérêt du pays et dont le patriotisme et l'amour de la justice seront les moins susceptibles de sacrifier cet intérêt à des considérations éphémères et partiales » [3]. « Dans un tel système, poursuivait-il, il peut fort bien se produire que la volonté publique formulée par les représentants du peuple s'accorde mieux avec le bien public que si elle était formulée par le peuple lui-même, rassemblé à cet effet » [4].

Sieyès, de son côté, soulignait avec insistance la « différence énorme » entre la démocratie où les citoyens font eux-mêmes la loi et le régime représentatif dans lequel ils commettent l'exercice de leur pouvoir à des représentants élus [5]. Toutefois, la supériorité du régime représentatif ne tenait pas tant, pour Sieyès, à ce qu'il produisait des

décisions moins partiales et passionnelles, mais à ce qu'il constituait la forme de gouvernement la plus adéquate à la condition des « sociétés commerçantes » modernes où les individus sont avant tout occupés à produire et à distribuer des richesses. Dans de telles sociétés, remarquait Sieyès, les citoyens n'ont plus le loisir nécessaire pour s'occuper constamment des affaires publiques, ils doivent donc, par l'élection, confier le gouvernement à des individus consacrant tout leur temps à cette tâche. Sieyès voyait avant tout la représentation comme l'application à l'ordre politique du principe de la division du travail, principe qui constituait, à ses yeux, un facteur essentiel du progrès social. « L'intérêt commun, écrivait-il, l'amélioration de l'état social lui-même nous crient de faire du gouvernement une profession particulière [6]. » Ainsi, pour Sieyès, comme pour Madison, le gouvernement représentatif n'était pas une modalité de la démocratie, c'était une forme de gouvernement essentiellement différente et, de surcroît, préférable.

Or il faut remarquer que certains choix institutionnels faits par les fondateurs du gouvernement représentatif n'ont pratiquement jamais été remis en cause par la suite. Le gouvernement représentatif s'est assurément transformé au cours des deux derniers siècles. L'élargissement graduel du droit de suffrage et l'établissement du suffrage universel constituent la plus évidente de ces transformations [7]. Mais d'un autre côté, plusieurs dispositions réglant la désignation des gouvernants et la conduite des affaires publiques sont, elles, demeurées identiques. Elles sont toujours en vigueur dans les régimes que l'on nomme aujourd'hui des démocraties représentatives.

Ce livre a d'abord pour objet d'identifier et d'étudier ces éléments constants. On les nommera principes du gouvernement représentatif. Le terme de principes ne désigne pas ici des idées ou des idéaux abstraits et intemporels, mais des dispositions institutionnelles concrètes inventées à un moment donné de l'histoire et dont on observe toujours et partout, depuis cette date, la présence simultanée dans les gouvernements qualifiés de représentatifs. Dans certains pays, comme l'Angleterre ou les États-Unis, ces dispositions sont simplement toujours restées en vigueur depuis leur apparition. Dans d'autres cas, comme en France ou de multiples autres pays, elles ont parfois été abolies, mais elles ont alors été révoquées toutes ensemble et la forme du gouvernement a complètement changé ; en d'autres termes, le régime a cessé d'être représentatif pendant certaines périodes. Dans de nombreux pays enfin, aucune de ces dispositions n'a jamais été établie. Ce qui, donc, a été inventé aux XVII^e et XVIII^e siècles et n'a pas été durablement remis en cause depuis lors, c'est la combinaison de ces dispositions institutionnelles. Le dispositif est ou n'est pas présent dans un pays à un moment donné, mais il forme, de fait, un bloc.

Un gouvernement organisé selon les principes représentatifs était donc considéré, à la fin du XVIII^e siècle, comme radicalement différent de la démocratie alors qu'il passe aujourd'hui pour une de ses formes. Un dispositif institutionnel qui peut faire l'objet d'interprétations si différentes doit enfermer une énigme. On pourrait observer, sans doute, que la signification du terme « démocratie » a évolué depuis les origines du gouvernement représentatif [8]. Cela est indubitable, mais ne résout pas pour autant la difficulté. Le sens du mot n'a pas, en effet, changé du tout au tout, sa signification d'alors et celle d'aujourd'hui se recouvrent en partie. Le terme servait à caractériser le régime athénien, il est encore utilisé, à présent, pour désigner le même objet historique. Au-delà de ce référent concret commun, la signification contemporaine et celle du XVIII^e siècle partagent aussi les notions d'égalité politique entre les citoyens et celle de pouvoir du peuple. Ces notions sont de nos jours des composantes de l'idée démocratique, elles l'étaient, de même, autrefois. Ce sont donc, plus précisément, les rapports entre les principes du gouvernement représentatif et ces éléments de l'idée démocratique qui paraissent difficiles à discerner.

Au demeurant, la généalogie ne constitue pas la seule raison de s'interroger sur les relations entre les institutions représentatives et la démocratie. L'usage contemporain, qui range la démocratie représentative parmi les espèces de la démocratie, révèle, à l'examen, une grande incertitude sur ce qui fait le caractère particulier de cette espèce. En distinguant la démocratie représentative de la démocratie directe on définit implicitement la première comme la forme directe du gouvernement par le peuple et on fait de la présence d'intermédiaires le critère séparant les deux variétés de la démocratie. Mais les notions de gouvernement direct et de gouvernement indirect ne tracent qu'une ligne de partage indécise. Il est en effet indubitable, comme l'observait Madison, que dans les démocraties dites

directes de l'Antiquité, à Athènes en particulier, le peuple assemblé ne détenait ni ; tous les pouvoirs. Certaines fonctions importantes étaient exercées par des institutions autres que l'assemblée des citoyens. Doit-on, alors, considérer, comme Madison, que la démocratie athénienne comportait une certaine dimension représentative, ou faut-il conclure que les fonctions des organes autres que l'assemblée étaient néanmoins « directement » exercées par le peuple ? Dans la seconde hypothèse que signifie au juste l'adverbe « directement » ?

D'autre part, le qualificatif d'indirect, les termes de médiation ou d'intermédiaire peuvent, dans le langage courant, renvoyer à des situations très différentes les unes des autres. Ce sont en réalité des notions confuses. Ainsi, par exemple, un coursier portant un message est considéré comme un intermédiaire et la communication qu'il assure est dite indirecte. Mais un banquier gérant un patrimoine et plaçant des capitaux pour le compte d'un client est aussi appelé un intermédiaire : le client propriétaire des fonds prête indirectement aux entreprises ou aux institutions qui empruntent sur le marché. Or une différence considérable sépare manifestement ces deux formes de médiation et les relations qu'elles créent entre les parties prenantes. Le messenger n'a aucun contrôle ni sur le contenu ni sur la destination du message qu'il porte. Le banquier, au contraire, a pour fonction de sélectionner selon son propre jugement le meilleur placement possible et le client ne contrôle que le rendement de ses capitaux. Auquel de ces deux types de médiation, ou à quel autre encore, s'apparentent le rôle des représentants et le pouvoir que le peuple exerce sur eux ? La conception contemporaine de la démocratie représentative comme gouvernement indirect ou médiatisé du peuple n'en dit rien. La distinction usuelle entre démocratie directe et démocratie représentative ne fournit en réalité qu'une information très pauvre.

Les incertitudes et la pauvreté de la terminologie contemporaine, comme son contraste avec la vision du XVIII^e siècle, montrent que nous ne savons pas exactement ce qui rapproche le gouvernement représentatif de la démocratie, ni ce qui l'en distingue. Les institutions représentatives sont sans doute plus étranges que leur appartenance à notre environnement habituel ne nous inclinerait à le croire. Ce livre n'a pas pour ambition de discerner l'essence ou la signification ultimes de la représentation politique, il vise seulement à mettre au jour les propriétés et les effets non évidents d'un ensemble d'institutions inventé il y a deux siècles [9]. On nomme en général représentatifs les régimes politiques où ces institutions sont présentes. Mais, en dernière analyse, ce n'est pas le terme de représentation qui importe ici. Il s'agira uniquement d'analyser les éléments et les résultats du dispositif, quelque nom qu'on lui donne.

Quatre principes ont toujours été observés dans les régimes représentatifs depuis que cette forme de gouvernement a été inventée :

1. Les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers.

2. Les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs.

3. Les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants.

4. Les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion.

L'élection constitue l'institution centrale du gouvernement représentatif. Une partie importante de ce livre lui sera consacrée. On analysera aussi les principes qui affectent la politique suivie par les gouvernants et le contenu des décisions publiques. Un dernier chapitre étudiera les différentes formes prises par les principes du gouvernement représentatif depuis son invention jusqu'à aujourd'hui.

[1] Madison, « Federalist 10 », in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist Papers* [1787], éd. C. Rossiter, New American Library, 1961, p. 81. Cet ensemble d'articles a été traduit en français sous le titre *Le Fédéraliste*, Paris, L.G.D.J., 1957. La traduction française comporte, à mon sens, quelques inexactitudes sur des points importants. Je renverrai donc, dans ce qui suit, au texte original. On pourra se référer au volume français en se reportant au numéro des articles cités.

[2] Madison, « Federalist 63 », in *The Federalist Papers*, op. cit., p. 387 ; souligné par Madison.

[3] Madison, « Federalist 10 », in *The Federalist Papers*, op. cit., p. 82.

[4] Ibid

[5] *Dire de l'Abbé Sieyès sur la question du veto royal* [7 septembre 1789], Versailles, Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, p. 12. Cf. aussi, Siéyès, *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* [juillet 1789], Versailles, Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, pp. 3-4.

[6] Sieyès, *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* [octobre 1789], Versailles, Baudouin, Imprimeur de l'Assemblée nationale, 1789, p. 35. Sur le lien entre l'éloge de la représentation et celui de la division du travail et de la « société commerçante » moderne, cf. P. Pasquino « Emmanuel Sieyès, Benjamin Constant et le Gouvernement des modernes », *Revue française de science politique*, vol. 37, 2, avril 1987, pp. 214-228.

[7] Une analyse pénétrante et détaillée de cette transformation et, en particulier, de sa signification symbolique en France est fournie par le livre de P. Rosanvallon, *Le Sacre du citoyen, Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

[8] Voir, sur ce point, P. Rosanvallon, « L'histoire du mot démocratie à l'époque moderne », et J. Dunn, « Démocratie : l'état des lieux », in *La Pensée politique. Situations de la démocratie*, Seuil-Gallimard, mai 1993.

[9] Ce livre se différencie par là de deux ouvrages particulièrement remarquables parmi les nombreuses études sur la représentation : G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation* (1929), Walter de Gruyter, Berlin, 1966, et H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967.