

# La démocratie menacée? Résilience des institutions représentatives

di Bernard Manin\*

## Résumé

Les démocraties représentatives sont, de nos jours, confrontées à des transformations majeures apportées par les procès de globalisation, l'affirmation de nouvelles technologies de communication et par la diffusion d'un discrédit croissant du personnel politique. Ces transformations semblent affecter les mécanismes centraux de la démocratie représentative. Dès lors, on peut légitimement se demander si elles parviendront à y faire face. Mais il faut observer que les institutions représentatives ont montré jusqu'ici une remarquable résilience, soit une grande capacité d'adaptation aux changements. Conséquente à quatre facteurs cruciaux, qui concernent l'idée de représentation, l'élection, l'indétermination partielle et l'incomplétude du dispositif représentatif. Les institutions représentatives ne relèvent pas de la géométrie politique ; elles procèdent plutôt d'une raison prudentielle : c'est là une autre source de leur adaptabilité et, du coup, de leur longévité.

*Classification Jel: Z00.*

*Keywords:* Gouvernement représentatif, Crise, Adaptation, Elections, Représentation.

## La democrazia minacciata? Resilienza delle istituzioni rappresentative

### Abstract

Oggi le democrazie devono affrontare rilevanti trasformazioni indotte dai processi di globalizzazione, dalle nuove tecnologie di comunicazione e dal diffondersi della sfiducia verso la classe politica. Queste trasformazioni coinvolgono i meccanismi centrali della democrazia rappresentativa, tanto che ci si può legittimamente chiedere se questa forma di governo abbia la capacità di adattarsi. Tuttavia, le istituzioni rappresentative hanno dimostrato fino ad ora una notevole resilienza, cioè una grande capacità di adattamento ai cambiamenti. Dovuta a quattro fattori cruciali, che riguardano l'idea di rappresentanza, l'elezione, l'indeterminatezza parziale e l'incompletezza del dispositivo rappresentativo. Le istituzioni rappresentative non rientrano nell'ambito della geometria politica; procedono, piuttosto, seguendo una logica prudentiale: ecco un'altra ragione della loro capacità di adattamento e, insieme, della loro lunga durata.

*Classificazione JEL: Z00.*

*Parole Chiave:* Governo rappresentativo, Crisi, Adattamento, Elezioni, Rappresentanza

\* Directeur d'études à l'EHESS et professeur à la New York University; NYU Department of Politics, 19 W. 4th Street, New York, NY 10012, [bernard.manin@nyu.edu](mailto:bernard.manin@nyu.edu). Cet article constitue la *lectio magistralis* présentée par l'auteur à l'occasion de la remise d'un diplôme honorifique par l'Université di Urbino (Urbino, le 25 mars 2015).

## Introduction

Les démocraties représentatives sont, de nos jours, confrontées à des transformations sociales, économiques et technologiques majeures. On peut légitimement se demander si elles parviendront à y faire face. Ce que l'on range sous la notion, simplifiée mais commode, de "globalisation" réduit la liberté d'action des gouvernements nationaux élus et dissocie, au moins en partie, la compétition électorale des systèmes où se forment les décisions affectant la vie des sociétés. Cette dissociation entre les choix soumis aux électeurs nationaux et les orientations (*policies*) effectivement suivies est particulièrement accentuée dans le système d'intégration régionale le plus avancé de la planète, l'Union Européenne. La technologie apporte, elle aussi, son lot de transformations. Internet et les médias sociaux accroissent la possibilité, pour les individus, de choisir leurs partenaires de communications. Mais, ce faisant, ces nouveaux médias contribuent à balkaniser l'espace du débat public, créant des sortes d'îlots d'échanges, séparés les uns des autres, dans lesquels les individus n'entrent en contact qu'avec ceux qui partagent leurs affinités, qu'elles soient idéologiques ou de quelque autre nature. Enfin, pour mentionner un dernier exemple des transformations actuelles, on observe, dans toutes les démocraties, un discrédit croissant du personnel politique. Les élites politiques suscitent la défiance, cependant qu'est valorisée la figure du "citoyen ordinaire". Le phénomène n'est pas bien compris, les analyses sur ses causes divergent, mais son étendue et sa persistance sont indubitables.

Les transformations actuelles semblent affecter les mécanismes centraux de la démocratie représentative. Dès lors, on peut douter que cette forme de gouvernement ait la capacité de s'y adapter. Il faut, cependant, observer que les institutions représentatives ont montré jusqu'ici une remarquable résilience. Inventées dans des sociétés largement rurales, elles ont survécu à la première, puis à la seconde, révolution industrielle. Mieux encore, elles ont contribué à la pacification du conflit de classe et à l'intégration de la classe ouvrière. Elles se sont, certes, transformées, en particulier avec l'extension du droit de suffrage et la formation des partis de masse. Mais la structure d'ensemble du dispositif représentatif était encore reconnaissable dans les démocraties telles qu'elles fonctionnaient après la Seconde Guerre Mondiale. Même après l'effacement du conflit de classe, l'érosion des fidélités partisans stables, la prééminence des médias de masse et la personnalisation des élections, on pouvait encore discerner, dans la "démocratie du public", un nouvel agencement des principes du gouvernement représentatif. Comme leurs lointains ancêtres du XVIII<sup>ème</sup>

siècle, les citoyens d'il y a vingt ans éalisaient librement les gouvernants à intervalles réguliers, laissant aux élus le soin de gouverner selon leur jugement pendant l'intervalle, mais conservant le droit de manifester à tout instant leurs opinions sur les affaires publiques. Et cela est encore le cas aujourd'hui.

La question se pose de savoir pourquoi les institutions représentatives des origines ont eu une si longue postérité. Que le gouvernement représentatif se soit adapté à des transformations passées ne prouve pas qu'il s'ajustera aux évolutions d'aujourd'hui. Mais le passé montre qu'il recèle des ressources de flexibilité et de longévité souvent insoupçonnées. Face aux défis du présent, il n'est peut-être pas inutile de les identifier. C'est ce que je me propose de faire ici.

Sans prétendre à l'exhaustivité, je voudrais suggérer que quatre facteurs ont joué un rôle important dans la résilience des institutions représentatives:

- l'attrait fédérateur de l'idée de représentation;
- la polyvalence de l'élection;
- l'indétermination partielle des relations entre les acteurs du régime représentatif;
- l'incomplétude du dispositif représentatif.

## **1. L'attrait fédérateur de l'idée de représentation**

Au cours des dernières décennies, les démocraties sont devenues plus sensibles à ce que l'on peut regrouper sous le terme générique de diversité. À la suite de mouvements sociaux et politiques ou de transformations objectives, non nécessairement liés entre eux, tels que le mouvement des droits civiques aux Etats-Unis, le mouvement féministe, la montée des revendications culturelles, ou encore les conséquences des flux migratoires, l'hétérogénéité démographique ou culturelle des sociétés démocratiques a acquis dans la conscience et les actions publiques un relief qu'elle n'avait pas auparavant. Et assurément l'attention à la diversité de la population n'était pas un souci dominant parmi les fondateurs du régime représentatif.

Or il est remarquable que le souci contemporain de la diversité n'ait pas entraîné un abandon du langage de la représentation. Les groupes réclamant une prise en considération publique ont, au contraire, mobilisé ce langage (tout en l'infléchissant), faisant valoir que les instances représentatives de sociétés hétérogènes devaient inclure des membres des différentes catégories significatives composant la population, ou du moins n'en exclure systématiquement aucune. L'inclusion (ou l'inclusivité) a acquis le statut

d'idéal et de principe normatif dans la culture politique démocratique. Les publications académiques portent la trace de cette évolution. Les travaux récents sur la démocratie n'argumentent plus, comme autrefois, sur la question de savoir si, et à quelles conditions, le gouvernement représentatif est fidèle à l'idéal du gouvernement par le peuple lui-même, ils s'interrogent plutôt sur les moyens de rendre la représentation plus inclusive ou de faire en sorte que les différentes composantes de la société soient effectivement "présentes" au sein des instances représentatives.<sup>1</sup> "L'opposé de la représentation, écrit un théoricien de la démocratie, n'est pas la participation [politique]. L'opposé de la représentation, c'est l'exclusion."<sup>2</sup> Dans la pratique, de nombreux pays démocratiques ont pris des dispositions pour accroître la présence des femmes dans le personnel politique, ou encore pour inclure des minorités culturelles dans les organes de décision publique. "*No taxation without representation*", s'écriaient les révolutionnaires américains. C'est encore la représentation qu'invoquent aujourd'hui des segments marginalisés de la population. Le mot d'ordre de "représentation" a maintenu son attrait malgré la différence des temps.

Ces évolutions récentes, évoquées ici à gros traits, font apparaître un point le plus souvent inaperçu : la notion de représentation peut servir plusieurs objectifs et être justifiée par plusieurs valeurs différentes. Cela tient en partie au fait que la notion de représentation a plusieurs sens. Dans son ouvrage magistral, Hanna Pitkin a procédé à une recension et une analyse de ces significations multiples.<sup>3</sup> Mais le propos de Pitkin était de parvenir, par cette analyse, à une conception adéquate et défendable de la représentation politique. C'est ainsi qu'elle parvenait à la formule souvent citée : "*representing here means acting in the interest of the represented in a manner responsive to them*". Or on peut aussi renverser en quelque sorte l'ordre de la démarche de Pitkin, et observer que lorsque des acteurs invoquent la représentation politique et défendent sa valeur (ou dénoncent une institution comme infidèle au principe de la représentation), ils peuvent a-

<sup>1</sup> Voir par exemple, parmi une multitude de travaux, N. Urbinati, M. Warren, "The concept of representation in contemporary democratic theory", *Annual Review of Political Science*, 11, June 2008; A. Philips, *The Politics of Presence*, Oxford University Press, 1995; J. Mansbridge, "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent Yes", *The Journal of Politics*, 61 (3), Aug. 1999.

<sup>2</sup> D. Plotke "Representation is democracy", *Constellations*, 1997, 4, p. 19.

<sup>3</sup> H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967.

voir en tête des sens et des objectifs différents. Ils peuvent ainsi, pour prendre trois des significations particulièrement saillantes identifiées par Pitkin, défendre le gouvernement par des représentants au motif qu'il est désirable que les gouvernants soient "autorisés" par les gouvernés, ou encore au motif que les gouvernés doivent pouvoir sanctionner les gouvernants (*accountability*), ou enfin parce qu'il est bon que les instances gouvernantes reflètent les multiples composantes de la société.

Si l'on adopte cette perspective inversée par rapport à celle de Pitkin, les évolutions notées plus haut apparaissent plus compréhensibles. Le souci récent de la diversité a pu se couler dans le langage de la représentation, et non l'abandonner, parce que le reflet de la diversité constituait l'un des sens possibles du fait de représenter, attesté dans des usages autres que politiques dans le langage ordinaire<sup>4</sup>.

La représentation, pourrait-on dire, est un mot d'ordre fédérateur parce que la notion a plusieurs sens. La portée de cette polysémie s'étend cependant au delà du cas particulier que nous avons pris ici comme point de départ. Le fait que la représentation puisse renvoyer à des relations différentes entre gouvernés et gouvernants (habilitation, *accountability*, réflexion de la diversité, pour reprendre les trois sens mentionnés) implique que des acteurs ne partageant pas la même conception de ce qui est désirable dans le rapport entre gouvernants et gouvernés puissent néanmoins s'accorder sur le principe que le gouvernement doit être confié à des représentants. Vue sous cet angle, la représentation politique paraît analogue à ces décisions judiciaires qui font l'accord de juges ne partageant pas la même conception du droit et de la justice. Un juge kantien et un juge utilitariste peuvent, a-t-on observé, s'accorder sur la manière de trancher un contentieux donné, sans partager les mêmes prémisses théoriques. Cette analogie suggère

<sup>4</sup> Parmi les significations de la représentation, Pitkin identifie ce qu'elle nomme la conception "descriptive" de la représentation. Employée dans un contexte politique, cette conception aboutit à la célèbre formule de John Adams ; "[Une assemblée] doit être en miniature un portrait fidèle du peuple dans son ensemble. Elle doit penser, sentir, raisonner et agir comme lui" (*Thoughts on Government*). Pour ma part, j'ai noté que la conception de la représentation, défendue par les Anti-Fédéralistes américains, relevait de cette conception descriptive. Je n'affirme pas ici que le souci contemporain d'assemblées "inclusives" ou la "politique de la présence" de groupes divers soient exactement identiques à la conception descriptive, elles en sont simplement proches et appartiennent à la même famille.

d'examiner la représentation à la lumière des réflexions de C. Sunstein sur les "accords incomplètement théorisés"<sup>5</sup>.

Parmi les propriétés des accords incomplètement théorisés, Sunstein note qu'ils sont particulièrement stables, parce qu'une même décision peut continuer de faire l'accord alors même que changent les conceptions théoriques des décideurs. Cette notation vaut pour la représentation et éclaire sa résilience. La représentation a pu subsister par delà la différence des circonstances et des cultures parce que la pluralité de ses significations a permis l'ajustement à des croyances et des valeurs changeantes.

Toutefois, dans la théorie des accords incomplètement théorisés, le silence sur les prémisses théoriques générales est une condition de l'accord. Cette condition est assurément absente dans le cas de la représentation : les acteurs n'ont pas été, et ne sont pas, silencieux sur les conceptions du rapport entre gouvernants et gouvernés qui justifient leur adhésion au principe de la représentation. Mais, dans un contexte de pluralité des justifications avancées, il peut y avoir une sorte d'équivalent fonctionnel du silence (produisant, comme lui, l'accord) : que les conséquences *spécifiques* à chaque conception du rapport désirable entre gouvernés et gouvernants (et non communes à toutes) ne soient pas traduites concrètement dans l'institution et les règles qui l'organisent. Des partisans de la conception descriptive pourraient vouloir que l'instance représentative soit organisée selon la méthode qui réalise le mieux leur objectif. Ils proposeraient et soutiendraient alors sans doute l'emploi du tirage au sort ou d'un mécanisme quelconque garantissant la représentativité statistique. Mais cette traduction institutionnelle concrète, spécifique à la conception descriptive, ne pourrait recueillir l'accord des partisans de l'habilitation ou de l'*accountability*. De même, des partisans de l'*accountability* pourraient vouloir que la reddition de comptes avec possibilité de pénalités soit le dispositif exclusif ou principal dans le fonctionnement de l'instance représentative. La reddition de comptes met complètement en œuvre le principe d'*accountability*, mais elle lui est spécifique et ne pourrait pas faire l'accord des tenants de l'habilitation ou de la conception descriptive. En revanche, un accord pourra être trouvé si les partisans de chacune des conceptions, même publiquement proclamées, s'abstiennent de demander le mécanisme institutionnel qui réalise le mieux ou le plus complètement leur objectif. En ce cas, peut-on dire,

<sup>5</sup> Cass R. Sunstein, "Incompletely theorized agreements", *Harvard Law Review*, 108 (7), May 1995, pp. 1733-1772.

l'accord tient à ce que chacune des conceptions en question est *incomplètement mise en œuvre*.

## 2. La polyvalence de l'élection

La question des modalités de la désignation des représentants est évidemment centrale dans le contexte politique. On ne se demande pas ici simplement s'il est en général désirable de confier le gouvernement à des représentants (plutôt qu'à des experts, par exemple). On se demande quelle procédure concrète utiliser pour les choisir et à quelles règles soumettre leur comportement. La méthode élective est alors à l'évidence une des solutions possibles à considérer.

Or si nous examinons la désignation des gouvernants par élection à la lumière des analyses qui précèdent, nous voyons apparaître des éléments importants. Tout d'abord, un système d'élections libres (ou concurrentielles), récurrentes, et sans limitation du nombre de mandats rend possible la réalisation de plusieurs types de rapports entre représentants et représentés que l'on peut juger désirables. Dans un tel système, les gouvernés peuvent sélectionner (et habiliter) les gouvernants qu'ils se donnent pour la période qui vient. Ils peuvent aussi sanctionner les gouvernants jusqu'ici en fonction. Ils peuvent encore voter de telle sorte que les segments significatifs de la société soient présents au sein de l'assemblée.<sup>6</sup> Le point important n'est donc pas seulement que le concept de représentation ait plusieurs sens. Plus important encore est le fait que l'institution concrète de l'élection puisse servir plusieurs objectifs différents (ou valeurs) dans l'ordre des rapports entre gouvernés et gouvernants. La polyvalence de l'élection a sans doute plus contribué à la longévité des institutions représentatives que la seule polysémie de la représentation.

Il faut cependant aller plus loin encore. La polyvalence de l'élection est un trait de l'institution, mais le rapport particulier entre gouvernants et

<sup>6</sup> Je reprends la dichotomie et le contraste entre la sélection et l'*accountability* comme modèles du lien représentatif à plusieurs travaux. Voir en particulier, J. Fearon, "Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance", in A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge U. P., 1999; J. Mansbridge, "A 'selection model' of political representation", *Journal of Political Philosophy*, 17(4), Dec. 2009.

gouvernés qui se trouve réalisé (parmi les rapports désirables) est laissé au choix des électeurs, et non pas déterminé, par exemple, par d'autres facteurs institutionnels ou circonstanciels. Si, lors d'une élection, les électeurs se comportent de manière prospective et visent surtout à choisir les "bons" candidats, le rapport de choix et de sélection se matérialise. Mais les électeurs peuvent aussi se comporter différemment et employer l'élection soit, de façon rétrospective, pour punir (ou récompenser) les gouvernants en fonction, soit encore pour refléter la diversité sociale. Bien entendu, ces comportements peuvent changer au cours du temps et selon les circonstances. L'élection n'est pas seulement flexible en elle-même, c'est le libre choix des électeurs qui détermine l'objectif qu'elle sert. Sa polyvalence n'est pas seulement un facteur de solidité par delà les circonstances, elle est aussi normativement attractive. Les réflexions actuelles qui soulignent les limites de l'élection négligent cette double propriété de robustesse empirique et de légitimité normative.

### **3. Indétermination partielle des relations entre les composantes du régime représentatif**

La relation entre représentants et représentés est évidemment au centre du régime représentatif. Or il est frappant de constater que les principes du gouvernement représentatif ne règlent pas entièrement cette relation. Ils ne prescrivent pas aux acteurs des règles de conduite précises dans un nombre important de situations. Cela s'observe en particulier dans deux domaines : l'influence des représentés sur les décisions prises par les représentants et les rapports entre l'instance représentative et l'expression politique non électorale des représentés.

La règle gouvernant la désignation des représentants est complètement spécifiée: ceux-ci sont désignés par des élections concurrentielles tenues à intervalles réguliers. Ce principe ne prescrit pas, sans doute, une loi électorale particulière (système majoritaire ou système proportionnel par exemple). Mais une fois celle-ci fixée, il ne subsiste pas d'incertitude sur les conséquences que doit avoir le vote pour la désignation des gouvernants. Le poids qu'il convient d'accorder aux préférences des électeurs sur les actions et les décisions des représentants est, lui, l'objet d'une incertitude plus fondamentale. D'un côté, en effet, les principes représentatifs prohibent les mandats impératifs et les instructions à valeur juridique obligatoire. Mais les promesses et les programmes non légalement obligatoires ne sont pas prohibés. Par ailleurs, le fait que les représentants soient incités à anticiper

le jugement rétrospectif des électeurs confère aussi à ceux-ci une certaine influence sur les décisions des représentants. Du fait de ces deux canaux au moins, l'influence des représentés sur les politiques menées par leurs représentants n'est pas nulle. Elle n'est pas totale non plus du fait que les programmes et les promesses ne peuvent pas être rigoureusement contraignants. Entre ces deux extrêmes également exclus, les principes représentatifs ne déterminent pas le degré auquel les volontés des gouvernés doivent influencer sur la politique des gouvernants.

On peut dire, sans doute, que la notion de *responsiveness* (notons l'absence d'équivalent exact en français) caractérise adéquatement le rapport qui doit prévaloir entre les actions des gouvernants et les désirs des gouvernés. La norme du gouvernement représentatif est que les représentants soient *responsive* vis à vis des gouvernés. Mais l'existence d'un terme unique et clair ne doit pas cacher que la *responsiveness* n'est pas une règle reliant de manière précise et univoque un état de choses (les désirs des gouvernés) à une réponse ou réaction (la décision des gouvernants). La relation de *responsiveness* n'est pas, pour autant, complètement indéterminée. Par rapport à un état donné des préférences des gouvernés, nous ne dirions pas de n'importe quelle action des gouvernants qu'elle se qualifie comme *responsive*, mais nous le dirions de plusieurs d'entre elles. A un antécédent donné, la norme de *responsiveness* relie une *plage* de réponses possibles. Cette indétermination relative marque le gouvernement représentatif depuis ses origines. Elle permet une adaptation aux circonstances changeantes, à la fois sur le court terme (pendant le mandat d'une majorité parlementaire donnée) et sur la longue durée historique.

Une autre source de flexibilité et d'adaptabilité tient à la structure composite du régime représentatif. Depuis les origines, en effet, le dispositif représentatif comporte plusieurs éléments. Les relations entre ces diverses composantes ne sont pas, elles non plus, entièrement spécifiées. C'est le cas, en particulier, pour les relations entre l'expression électorale et l'expression non électorale des citoyens. On caractérise parfois le gouvernement représentatif comme une forme de gouvernement dans laquelle les citoyens élisent régulièrement les gouvernants et obéissent sans mot dire dans l'intervalle. Cette caractérisation, pour courante qu'elle soit, n'a jamais correspondu à la réalité du régime représentatif. Depuis les origines, les partisans de cette forme de gouvernement ont toujours accepté le principe d'une libre expression politique des citoyens en dehors des élections. Le gouvernement représentatif n'a jamais été un système dans lequel les représentants, une fois élus, se substituent totalement et sans reste aux représentés. Il n'a jamais été une forme de "représentation absolue" (pour reprendre

à nouveau une heureuse formulation de Pitkin). Le Premier Amendement de la Constitution américaine fournit l'une des expressions les plus claires du principe que les citoyens conservent à tout moment le droit de faire entendre une voix distincte de celle de leurs représentants.

Le Congrès ne peut faire aucune loi qui vise à instaurer une religion établie ou empêche le libre exercice de la religion, qui limite la liberté de parole, celle de la presse, *ou le droit du peuple à se rassembler pacifiquement et à présenter des pétitions au gouvernement pour le redressement des torts*<sup>7</sup>.

Mais s'il est entendu que les citoyens conservent, après avoir élus leurs représentants, une voix distincte de la leur, la question se pose de savoir quelle règle gouverne le rapport entre ces deux expressions. Or là non plus la réponse n'est pas précise et entièrement déterminée. La norme du gouvernement représentatif est qu'il convient d'accorder *un certain poids* à la voix que les citoyens conservent en dehors de leurs choix électoraux. Deux citations, empruntées à des partisans du gouvernement représentatif à l'époque de sa fondation, illustrent le caractère relativement indéterminé de la norme qui s'applique ici. Décrivant l'une des composantes de la liberté des Modernes, Constant écrivait :

Enfin, c'est le droit pour chacun d'influer sur l'administration du gouvernement, soit par la nomination de tous ou de certains fonctionnaires, soit par des représentations, des pétitions, des demandes que l'autorité est *plus ou moins obligée de prendre en considération*.<sup>8</sup>

De son côté Burke, si attaché qu'il ait été à l'indépendance des représentants vis à vis des désirs des électeurs, écrivait ceci :

Le peuple en masse dispose d'organes lui permettant de s'adresser au Parlement et à la Couronne par une respectueuse pétition. Et il peut, *sans autorité absolue certes, mais non sans un certain poids*, donner des instructions à ses représentants.<sup>9</sup>

Les institutions représentatives ne relèvent pas de la géométrie politique, ni du rationalisme déductif. Elles procèdent plutôt d'une raison prudentiel-

<sup>7</sup> Souligné par moi.

<sup>8</sup> B. Constant, "De la liberté des anciens comparée à celle des modernes", 1819. Souligné par moi.

<sup>9</sup> Edmund Burke, "Third Letter on a Regicide Peace" [1797], in *Select Works of Edmund Burke. A New Imprint of the Payne Edition*, Indianapolis: Liberty Fund, 1999, 4 vols., vol. 3, p. 238. Souligné par moi.

le, de type aristotélicien. C'est là une autre source de leur adaptabilité et, du coup, de leur longévité.

#### **4. L'incomplétude du dispositif représentatif**

Depuis son origine, le dispositif représentatif est incomplet. J'entends par là qu'il ne régit pas tous les domaines que comporte un système de gouvernement, ni n'apporte de réponses à toutes les questions que son propre fonctionnement soulève. Le cas le plus frappant de ce phénomène est l'extension du droit de suffrage. Poser que les gouvernants doivent être régulièrement désignés par les citoyens ne répond pas à la question : qui doit faire partie du corps des citoyens et avoir ainsi le droit de suffrage ? On sait que les premiers partisans des institutions représentatives divergeaient entre eux sur cette question, sans que cela ait entamé leur commune adhésion au régime représentatif. Indépendamment de l'histoire, il y a une raison objective à cela : la représentation définit un lien entre deux entités, elle ne prescrit pas les limites de ces deux entités. Que le lien représentatif puisse s'établir entre les gouvernants et un nombre de plus en plus grand de citoyens, et soit donc compatible avec un élargissement du droit de suffrage, a sans doute, plus que tout autre facteur, contribué à la survie du gouvernement représentatif au long du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Le droit de suffrage n'est pas le seul cas d'une telle réglementation incomplète. Les modalités d'expression et d'organisation du suffrage font apparaître la même configuration. Nous notions plus haut que le régime représentatif n'implique pas de loi électorale particulière (il nécessite simplement une règle rigoureuse de transformation des voix en sièges). Là aussi, les positions des partisans de la représentation ont divergé et divergent encore. Le rôle des partis politiques, à la fois lors des élections et au sein du parlement, présente une autre illustration du même phénomène. Des avocats également fervents de la représentation ont pris, à la période des origines, des positions très différentes sur les partis (de Montesquieu, Hume et Burke à Siéyès, en passant par Madison). Le cas de Madison est le plus frappant : entre le moment de la Convention de Philadelphie et la crise de la fin des années 1790, le critique des partis est devenu un fondateur et un chef de parti. Ces différences et ces évolutions attestent, qu'au moment des origines, les principes représentatifs n'étaient pas compris comme réglant une des questions, brûlante pourtant, de l'époque.

Un autre domaine encore manifeste une structure incomplète analogue. Les tenants du régime représentatif ont, dès l'origine, accepté que la

relation de représentation ne s'applique pas à toutes les autorités publiques sans exception. Pour qu'un gouvernement soit représentatif, il suffisait à leurs yeux qu'une institution, centrale et décisive certes, soit organisée selon le principe représentatif. Un cas frappant est l'acceptation, par des partisans déterminés de la représentation, qu'une des autorités publiques soit encore monarchique et réglée par le principe héréditaire. On pourrait faire valoir, sans doute, que l'acceptation d'un monarque à côté des assemblées représentatives constituait un legs du passé, plus ou moins imposé par l'état de la culture. Mais il n'en est pas de même pour une autre autorité publique, également défendue par certains partisans convaincus de la représentation, quoiqu'elle ne soit pas elle-même organisée selon les principes représentatifs : une cour constitutionnelle, non élue, et dotée même du pouvoir d'invalider les lois votées par les assemblées représentatives.

C'est aussi parce que les principes représentatifs ne sont pas conçus comme une norme systématique devant s'appliquer à toutes les autorités publiques que les régimes représentatifs ont pu faire place, plus tard, à des institutions manifestement non représentatives telles que les pratiques de démocratie directe, les référendums ou les initiatives populaires par exemple, sans que pour autant la continuité avec les gouvernements représentatifs soit rompue. Cela vaut aussi pour l'incorporation aux démocraties représentatives, des autorités administratives indépendantes qui a marqué les dernières décennies. La démocratie représentative est apte à accueillir de nouvelles institutions supplémentaires parce qu'elle ne constitue pas, par principe, un tout systématique et unifié. On peut adjoindre à ses dispositifs centraux des modules, de caractères divers, sans briser sa structure ni la rendre méconnaissable.

Il faut d'ailleurs remarquer, plus près de nous, que toutes les études des pratiques délibératives ou de consultation des citoyens qui se sont multipliées au cours des dernières années soulignent que ces dispositifs, assurément non représentatifs, ne se proposent (et ne s'imposent) pas comme des alternatives à la démocratie représentative, mais comme des *compléments*. Dans une étude des transformations récentes de la démocratie qui ont accru l'accès des citoyens ordinaires aux décisions publiques (référendums, auditions, dispositifs de transparence, entre autres), les auteurs notent que toutes ces innovations se sont faites "d'une façon qui s'appuie sur les institutions représentatives et les complète, non pas qui les supplan-

te.”<sup>10</sup> Un autre auteur, dans une étude des panels de citoyens ou des assemblées de citoyens (telles que celle de Colombie Britannique) souligne le même point : les institutions délibératives rassemblant des citoyens ordinaires (ni politiciens, ni experts) ne visent pas à supplanter les instances représentatives, mais à les compléter en comblant certaines de leurs défaillances.<sup>11</sup>

Il se pourrait que les transformations auxquelles les démocraties représentatives sont confrontées aujourd’hui constituent des menaces. Mais il faut noter aussi que cette forme de gouvernement ne manque pas de ressources pour s’y adapter et y faire face.

<sup>10</sup> R. J. Dalton, B. E. Cain, S. E. Scarrow, “Democratic publics and democratic institutions”, in B. E. Cain *et al.* (eds.), *Democracy Transformed?*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 252.

<sup>11</sup> Voir, en particulier, M. Warren “Citizen representatives”, in M. Warren, H. Pearce, *Designing deliberative democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press. On a trouvée la même notation dans M.B. Brown, "Survey article: citizens panels and the concept of representation" *Journal of Political Philosophy*, 14 (2), pp. 203-225, June 2006.