

**RÉSILIENCE  
DE LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE**

**Bernard Manin  
New York University  
EHESS**

**Chaire David Constant  
Université de Liège  
3 mars 2015**

La démocratie représentative et, en particulier, la place qu'y tiennent les élections font aujourd'hui l'objet de certaines critiques. Cependant, il est remarquable que, dans leurs propositions constructives, les critiques de la démocratie actuelle ne rejettent pas le principe de la représentation, ni ne proposent de remplacer l'élection par une autre procédure de désignation. Ceux qui soulignent les défauts de l'élection proposent, en fin de compte, de la compléter, non de la remplacer. Ainsi, par exemple, David Van Reybrouck, conclut son livre au titre provoquant *Contre les Elections* par la proposition positive suivante : "La voix que nous devons choisir aujourd'hui est celle d'un *modèle bireprésentatif*, une représentation nationale issue d'un mécanisme associant élection et tirage au sort. Les deux ont leurs vertus : les compétences de politiciens de métier et la liberté de citoyens qui n'ont pas à se faire élire. Le modèle électif et le modèle aléatoire fonctionneraient ensemble."<sup>1</sup> Comment se déclarer "contre" les élections, si l'on préconise finalement de les conserver ? Le propos n'est pas ici de critiquer Van Reybrouck, mais plutôt d'examiner la position balancée qu'il défend en définitive. Peut-on à la fois conserver l'élection et lui adjoindre une institution procédant d'un principe tout différent ? Ne risque-t-on pas de produire ainsi une structure de gouvernement incohérente, source de tensions internes et de fragilité ? Serait-il justifié de mettre l'élection et le tirage au sort sur un pied d'égalité ?

L'histoire des institutions représentatives fournit ici un point de départ utile. Ces institutions, établies dans le sillage des trois grandes révolutions modernes, sont encore reconnaissables dans les démocraties d'aujourd'hui. Le gouvernement représentatif a été inventé dans des sociétés largement rurales. Depuis lors, deux vagues de transformation économique et sociale majeure ont affecté la plupart des pays du monde, la révolution industrielle puis la globalisation et la révolution des technologies de l'information. Cependant, comme leurs lointains ancêtres du XVIII<sup>ème</sup> siècle, les citoyens des démocraties actuelles élisent librement les gouvernants à intervalles réguliers, laissant aux élus le soin de gouverner selon

---

<sup>1</sup> David Van Reybrouck, *Contre les Elections*, De Bezige Bij, Actes Sud, 2014, pp. 179-180.

leur jugement pendant l'intervalle, mais conservant le droit de manifester à tout instant leurs opinions sur les affaires publiques.

On pourrait sans doute objecter que les élections d'aujourd'hui sont très différentes de celles que l'on organisait au XVIII<sup>ème</sup> ou au XIX<sup>ème</sup> siècles. De nouvelles études historiques font constamment apparaître combien la pratique de chacune des composantes des institutions représentatives a changé depuis l'époque de leur établissement. L'impression de continuité ne serait donc peut-être qu'une illusion de perspective. Pourtant, nous avons des critères assez largement acceptés de ce qui constitue une rupture avec le modèle représentatif. Personne ne nie que le régime de Napoléon ou le Second Empire aient introduit des ruptures par rapport aux principes institutionnels inventés par les révolutionnaires français de 1789-91. Personne ne nie, non plus, que le régime de l'Allemagne de 1933 à 1945 ait été en rupture avec le système représentatif de Weimar. Or nous ne percevons pas de semblables ruptures entre les démocraties d'aujourd'hui et les institutions représentatives des origines, si grandes que puissent être par ailleurs les différences entre les unes et les autres. Cette absence de discontinuité fondamentale peut difficilement être qualifiée d'illusion.

L'histoire montre donc que les institutions représentatives ont jusqu'ici fait preuve d'une longévité et d'une adaptabilité remarquables. Je voudrais aujourd'hui m'interroger sur les ressorts d'une telle résilience. Sans prétendre à l'exhaustivité, j'avancerai que quatre facteurs ont joué un rôle important dans ce phénomène :

- la polysémie du terme de représentation
- le fait que l'élection se prête à des usages multiples
- l'indétermination partielle des relations entre les composantes du régime représentatif
- l'incomplétude du dispositif représentatif

### **1. Polysémie de la 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. A 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 démocraties a acquis dans la conscience et les actions publiques un relief qu'elle n'avait pas auparavant. L'attention à la diversité de la population n'était assurément pas un souci dominant parmi les fondateurs du régime représentatif.

Pourtant le souci contemporain de la diversité n'a pas entraîné un abandon du langage de la représentation. Il est remarquable, au contraire, que les groupes réclamant une prise en considération publique aient plutôt mobilisé ce langage pour avancer leur revendication, 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 normatif dans les démocraties en général, et tout particulièrement en matière de représentation. Les publications académiques attestent de cette évolution. Les travaux récents sur la représentation politique n'établissent plus, comme autrefois, un contraste entre la représentation et la participation politique directe des citoyens. 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>2</sup> "L'opposé de la représentation n'est pas la participation, écrit David Plotke. L'opposé de la représentation, c'est l'exclusion."<sup>3</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.

---

<sup>2</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>3</sup> D. Plotke, "Representation is democracy", *Constellations* 4 (1), April 1997, p.19.

Ces évolutions récentes, évoquées ici à gros traits, font apparaître un point important : 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, également employés en dehors de la sphère politique (comme la représentation picturale, la représentation du client par son avocat et d'autres encore). Dans son ouvrage célèbre, Hanna Pitkin a procédé à une recension et une analyse de ces significations multiples.<sup>4</sup> Le propos de Pitkin était de parvenir, par cette analyse, à une conception adéquate et défendable de la représentation politique. Mais on peut aussi renverser en quelque sorte l'ordre de sa démarche, et observer que lorsque des acteurs revendiquent d'être représentés et invoquent la représentation politique (ou dénoncent une institution comme infidèle au principe de la représentation), ils peuvent avoir en tête des sens et des objectifs différents. Ils peuvent ainsi, pour prendre trois significations particulièrement saillantes, défendre le gouvernement par des représentants au motif qu'il est désirable que les gouvernants soient choisis et habilités ("*authorized*") par les gouvernés, ou encore parce qu'il est bon que les gouvernants soient tenus à rendre des comptes aux gouvernés au terme de leur mandat ("*accountability*"), ou enfin parce qu'il est souhaitable que les instances gouvernantes reflètent les préoccupations des multiples composantes de la société.

Une telle perspective, inversée par rapport à celle de Pitkin, éclaire l'évolution notée plus haut. Le souci récent de la diversité a pu se couler dans le langage de la représentation, et non l'abandonner, parce que reproduire à petite échelle les caractères d'un objet plus grand constituait l'un des sens possibles du fait de représenter, attesté dans certains usages non politiques de la notion.<sup>5</sup> Sans

---

<sup>4</sup> H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967

<sup>5</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 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" (J. Adams, *Thoughts on Government*, [1776], cité in H. Pitkin, *op. cit.*, p. 60). On remarquera que la formule d'Adams ne spécifie pas par quelle méthode on obtient une assemblée pensant et voulant comme la population. Par exemple, elle ne requiert pas nécessairement la présence, dans l'assemblée, des différentes catégories sociales dont se compose la population. Mais les partisans de ce qu'on peut appeler la représentativité sociologique s'inspirent de l'idéal formulé par Adams, en y ajoutant la thèse que la

doute, les acteurs politiques cherchent-ils à défendre l'un ou l'autre de ces sens, parfois à discréditer les autres. Ainsi, lors du débat sur la Constitution américaine, les Anti-Fédéralistes sont-ils parvenus à dévaloriser et à écarter l'usage politique de la représentation comme reflet. Mais ils n'ont pu éliminer définitivement cette conception. La notion descriptive de la représentation demeurant présente dans le langage ordinaire, en matière picturale par exemple, elle a pu être reprise par d'autres acteurs s'efforçant de montrer, en d'autres circonstances et avec de nouveaux arguments, qu'elle constituait un modèle attractif dans l'ordre politique. La pluralité des usages du terme de représentation dans les domaines non politiques contribue ainsi à maintenir vivace et active la pluralité des conceptions de la représentation politique. Si elle permet la contestation d'un idéal représentatif au nom d'un autre, elle fournit aussi un terrain commun à cet affrontement. La notion de représentation établit, pourrait-on dire, une communication ou une commensurabilité entre des idéaux différents.

En outre, les différentes conceptions de la représentation politique ne sont pas nécessairement incompatibles les unes avec les autres dans la pratique. Si, par exemple, des représentants en fonction ont le droit de se présenter à nouveau à l'élection suivante, le principe d'habilitation est combiné avec le principe d'*accountability*. De même, le principe de similarité peut être satisfait, au moins en partie, par la loi électorale ou le découpage des circonscriptions, cependant que les représentants sont désignés par les électeurs et ont obligation de leur rendre des comptes. La pluralité des sens de la représentation fait, certes, obstacle à ce que l'instance représentative soit entièrement organisée par une règle dérivant d'une seule des conceptions, mais la mise en oeuvre partielle de plusieurs d'entre elles demeure ouverte.

Le concept de représentation politique est ainsi un concept essentiellement pluraliste. Il faut remarquer que ce pluralisme demeure limité. N'importe quelle forme de gouvernement ne peut pas passer pour représentative. Il

---

similarité dans la composition sociale produit l'identité de pensée et de volonté entre l'assemblée et la population. La formule d'Adams exprime ce en quoi la similarité entre représentants et représentés peut constituer un idéal attractif de la représentation.

y a bien un noyau commun aux différents sens de la représentation. Représenter politiquement signifie toujours tenir lieu d'une entité non littéralement présente, agir en son nom et pour son bien. Des gouvernements ne répondant pas à cette description ne sauraient être dits représentatifs.

Le fait que la représentation puisse renvoyer à des relations différentes entre gouvernés et gouvernants (habilitation, *accountability*, reflet de la diversité sociale, pour reprendre les trois sens mentionnés) implique que des acteurs ne partageant pas la même conception de ce qui est désirable dans ce domaine puissent néanmoins s'accorder sur le principe que le gouvernement doit être confié à des représentants. Les acteurs peuvent converger sur la représentation pour des raisons différentes. Un tel caractère confère à la notion de représentation deux atouts considérables. En un moment donné du temps, elle est susceptible de recueillir le soutien de larges coalitions. Elle est aussi susceptible de conserver son attrait à travers le temps, alors même que la culture et les contextes changent.

## **2. L'élection, une institution aux usages multiples**

Si nous examinons maintenant l'institution de l'élection à la lumière des analyses qui précèdent, nous voyons apparaître deux éléments notables. Tout d'abord, un système d'élections libres (ou concurrentielles), récurrentes, et sans limitation du nombre de mandats rend *effectivement possible* la réalisation de plusieurs types de rapports entre représentants et représentés (parmi les rapports désirables). Dans un tel système, les gouvernés peuvent sélectionner et habiliter les gouvernants qu'ils se donnent pour la période qui vient. Ils ont aussi la possibilité de 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> Ils peuvent enfin combiner, dans leur décision de vote, ces trois

---

<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 University Press,

principes selon des proportions variables. 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 de l'élection puisse *en pratique* servir plusieurs objectifs différents (ou valeurs) dans l'ordre des rapports entre gouvernés et gouvernants. Le fait que l'élection puisse être employée à de multiples usages donne à la polysémie de la représentation une portée concrète. La polyvalence pratique de l'élection a sans doute beaucoup contribué à l'attraction qu'elle a exercée sur groupes aux idéaux divers, et à sa longévité par delà le temps et les contextes.

Mais il faut remarquer un second point. Des méthodes de désignation des gouvernants autres que l'élection pourraient, elles aussi, attirer le soutien de groupes aux croyances diverses. Chaque mode de sélection a, en effet, plusieurs conséquences qui sont donc susceptibles de séduire des personnes aux idéaux différents. Considérons, par exemple, le tirage au sort. Pour le dire schématiquement, il a trois types d'effets. Il donne à chacun des individus entre qui s'effectue la sélection, une égale probabilité d'être sélectionné. D'autre part, il rend sans objet les efforts pour être sélectionné, ou pour faire sélectionner quelqu'un, ainsi que les rivalités à propos de la sélection. Enfin, sous certaines conditions, il produit un échantillon statistiquement représentatif de l'ensemble au sein duquel la sélection est opérée. Chacun de ces effets peut être apprécié par des groupes différents, qui sont donc tous susceptibles d'approuver le tirage au sort, quoique pour des raisons diverses, comme dans le cas de l'élection.

Toutefois, cet exemple fait aussi apparaître la spécificité de l'élection. Si l'on décide d'utiliser le tirage au sort comme procédure de sélection, tous ses effets se produisent, chaque fois qu'on l'emploie. Il n'en va pas de même pour les effets de l'élection sur le rapport représentatif. Une fois l'élection adoptée comme procédure, le rapport particulier entre gouvernants et gouvernés qui se trouve réalisé à chaque fois résulte du *choix* des électeurs. Si, lors d'un scrutin, les électeurs se comportent de manière prospective et visent surtout à choisir les candidats qu'ils jugent bons, le rapport d'habilitation se matérialise. Mais parfois les électeurs se

---

1999; J. Mansbridge, "A 'selection model' of political representation", *Journal of Political Philosophy*, 17(4), Dec. 2009.

comportent différemment et emploient l'élection soit, de façon rétrospective, pour punir (ou récompenser) les gouvernants en fonction, soit encore pour refléter la diversité sociale. Tous les électeurs n'utilisent pas le même principe de comportement, il est vrai. Chacun décide selon son jugement. Dans le résultat agrégé, plusieurs rapports de représentation coexistent donc, la force de chacun dépendant du nombre de ceux qui ont employé le principe de vote correspondant. En outre, ces comportements électoraux peuvent évidemment changer au cours du temps et selon les circonstances. L'élection n'est donc pas seulement une institution à effets multiples. Plus profondément encore, elle est un instrument se prêtant à plusieurs usages, laissant chaque électeur libre de choisir l'objectif qu'elle sert à chaque fois.

Ce caractère n'est pas seulement un facteur de la robustesse de l'élection, il est aussi attractif du point de vue normatif. Parce qu'elle laisse chacun choisir la finalité de son vote, l'élection est conforme à l'une des valeurs centrales de la démocratie qui gouverne aussi d'autres domaines : la liberté. D'autre part, elle obéit au principe cardinal du libéralisme : plusieurs conceptions défendables, ou raisonnables, du bon rapport entre gouvernés et gouvernants peuvent s'accorder sur elle.

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

La relation entre représentants et représentés est 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. Il ne se réduit pas à l'élection régulière des gouvernants, mais accorde aussi un rôle central à la liberté d'expression ou encore à la discussion des décisions publiques. 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 demeurent silencieux 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.

Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or *the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances*<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

---

<sup>7</sup> Souligné par moi.

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 :

The people at large have their organs through which they can speak to Parliament and to the Crown by a respectful petition, and, *though not with absolute authority, yet with weight*, they can instruct their representatives.<sup>9</sup>

Les institutions représentatives ne relèvent pas de la géométrie politique, ni du rationalisme déductif. Elles procèdent plutôt d'une raison prudentielle et pragmatique. Cela contribue à leur adaptabilité et, du coup, à 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

---

<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.

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 incomplétude. 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, 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 particulièrement apte à accueillir de nouvelles institutions supplémentaires parce qu'elle ne constitue pas, par principe, un tout systématique et unifié.

## **5. L'addition de dispositifs délibératifs**

Aujourd'hui, nombre d'acteurs et de théoriciens proposent d'adjoindre aux institutions représentatives telles qu'elles existent des dispositifs dans lesquels des citoyens délibèrent et échangent des arguments en vue de formuler un avis sur des décisions publiques. De tels dispositifs existent déjà depuis plusieurs années, et ils tendent à se multiplier dans les démocraties. Ces forums délibératifs revêtent des formes diverses et font l'objet d'expérimentations constantes. Certains types paraissent cependant relativement fixés, chacun ayant été utilisé plusieurs fois dans des contextes différents : les sondages délibératifs, inventés et promus par James Fishkin, les "jurys citoyens", surtout employés dans le cadre local pour des questions d'aménagement ou de politique urbaine, les "conférences de consensus" traitant principalement de choix scientifiques et techniques, les "assemblées

citoyennes" dont le modèle le plus connu est l'assemblée chargée de proposer en 2004 une réforme de la loi électorale de Colombie Britannique (l'une des Provinces fédérées du Canada). Des "assemblées citoyennes" similaires se sont tenues ensuite dans d'autres Provinces canadiennes. Ce modèle a également été suivi en Irlande, avec certaines variations, sous la forme de la Convention Constitutionnelle chargée de proposer des modifications de la loi fondamentale. On peut enfin ranger dans cette catégorie le projet dit G1000 réalisé en Belgique en 2011-2012.<sup>10</sup>

Malgré certaines différences, ces dispositifs présentent des traits communs sur lesquels je voudrais présenter quelques observations.

### 1. Des participants désignés par tirage au sort.

L'usage du tirage au sort est l'un des caractères saillants de ces forums délibératifs. Il a pour but, comme pour effet, de sélectionner des "citoyens ordinaires", c'est-à-dire des citoyens qui ne sont ni des experts (qui participent déjà souvent aux débats publics dans les démocraties), ni des professionnels de la politique. Le tirage au sort favorise, aussi, la diversité dans les profils des participants. Toutefois, il faut observer qu'à elle seule la désignation par tirage au sort ne garantit pas la représentativité statistique du groupe participant finalement au forum. En effet, un pourcentage important de citoyens sollicités après tirage au sort n'accepte pas de participer au dispositif. Ces refus ne sont pas également distribués au sein de la population. Certaines catégories sociales ou démographiques sont plus susceptibles de refuser que d'autres. Dans ses sondages délibératifs, James Fishkin tente de surmonter ce problème en limitant le pourcentage des refus par l'offre de rémunération à la fois financière et symbolique

---

<sup>10</sup> Les études de ces dispositifs délibératifs sont aujourd'hui trop nombreuses pour qu'il soit possible d'en donner ici une bibliographie exhaustive. Parmi les études synthétiques significatives, on notera : M.B. Brown, "Survey article: citizens panels and the concept of representation" *Journal of Political Philosophy*, 14 (2), pp. 203-225, June 2006 ; Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte, 2007 ; L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil-La République des Idées, 2008. Un travail de référence a été publié sur l'assemblée citoyenne de Colombie Britannique : M. Warren, H. Pearce (eds.), *Designing deliberative democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, 2008. Sur le G1000 belge, voir D. Caluwaerts, M. Reuchamps, "Strengthening democracy through bottom-up deliberation: An assessment of the internal legitimacy of the G1000 project", *Acta Politica*, 2015

(la célébrité apportée par la médiatisation de l'événement délibératif). Dans les autres types de forums délibératifs, les organisateurs ont recours à une méthode aléatoire stratifiée dans laquelle le tirage au sort est pratiqué à l'intérieur de catégories sociales préalablement déterminées dont les poids respectifs sont fixés en fonction de la composition de la population. Dans tous les cas, l'objectif visé est la diversité des participants, et donc l'inclusivité de la délibération collective.

Ces objectifs sont à l'évidence conformes à la valeur d'égalité. En outre, le fait que les participants ne soient pas des professionnels de la politique vise à dissocier leurs prises de positions de leurs intérêts de carrière. D'autre part, n'ayant en général à considérer qu'une question, les participants n'ont pas de motif de se décider sur un sujet donné en fonction des alliances qu'ils pourraient forger par là sur d'autres sujets. On peut dès lors s'attendre à ce que chaque proposition soumise à la délibération soit traitée en fonction de ses mérites ou démérites propres, et non en fonction de considérations stratégiques extrinsèques. Il faut enfin ajouter que la diversité des perspectives présente dans nombre de cas des avantages épistémiques : un groupe dont les membres envisagent un problème donné sous des angles différents est plus susceptible de découvrir la solution correcte, s'il y en a une, qu'un groupe de personnes partageant la même perspective.<sup>11</sup>

## 2. Des participants recevant une formation sur la question considérée.

Les forums délibératifs mentionnés ici présentent aussi un autre caractère original. Avant de discuter et de délibérer sur la question traitée, les participants reçoivent une véritable formation sur celle-ci. Les organisateurs leur font parvenir de la documentation avant la tenue du forum. Lors de la rencontre, des experts, choisis par les organisateurs ou demandés par les participants, présentent des exposés sur les aspects techniques du sujet traité. Des représentants d'organisations défendant sur ce sujet des positions différentes ou opposées sont

---

<sup>11</sup> Voir sur ce point, S. Page, *The Difference. How the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*, Princeton University Press, 2007 ; H. Landemore, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton University Press, 2013

également invités à présenter leurs points de vue. Les participants peuvent poser des questions à ces deux types d'orateurs invités. La discussion et la délibération proprement dites ont lieu entre des citoyens bien informés et ayant acquis, pour l'occasion, une certaine compétence sur le thème considéré. Ainsi par exemple, les observateurs extérieurs de l'assemblée citoyenne de Colombie Britannique ont été frappés par la compétence en matière de systèmes électoraux que les membres avaient acquise à l'issue du processus préparatoire. Il est vrai que, dans ce cas, le projet étant financé par le gouvernement de la Province, les organisateurs avaient pu inviter de nombreux experts, de la meilleure qualité, venant parfois de très loin. Mais le soin apporté à la formation des participants caractérise tous les dispositifs délibératifs.

Cette formation est une condition essentielle de la qualité des délibérations et des avis rendus. Dans les démocraties, les électeurs ont certes la possibilité de s'informer avant de voter, qu'il s'agisse du choix des représentants ou d'un referendum. Mais ils peuvent aussi voter sans s'informer, soit qu'ils ne s'en soucient pas, soit que l'information soit hors de leur portée. Dans les dispositifs délibératifs, la formation est à la fois obligatoire et mise à la portée d'un grand nombre par le jeu des questions et du rôle des modérateurs qui veillent à ce que toutes les voix soient entendues. D'autre part, lorsque la désignation des représentants s'effectue par élection, les élus acquièrent une certaine compétence, à la fois parce que, conduisant des campagnes électorales, ils sont incités à se familiariser avec les problèmes qu'ils auront à traiter, mais aussi, et peut-être surtout, parce que s'ils accomplissent plusieurs mandats consécutifs, ils se forment en quelque sorte sur le terrain. La présence d'anciens assure à son tour la formation des nouveaux élus. Ces deux modes d'acquisition de compétences en matière de questions publiques font évidemment défaut en cas désignation par tirage au sort. Des personnes désignées par le sort n'ont eu aucune incitation à se préparer à leur fonction. Et une personne sélectionnée par le hasard n'a qu'une chance virtuellement nulle d'être sélectionnée à nouveau. Une assemblée désignée par le sort ne comprend donc, selon toute vraisemblance, aucun ancien. La formation

dispensée après la sélection dans les forums délibératifs apparaît donc comme une contrepartie du tirage au sort qui corrige ses effets indésirables.

Le caractère essentiel de la formation dans les dispositifs délibératifs a, cependant, une implication notable. La procédure utilisée n'est bien appropriée que si le sujet ou la question à traiter sont déterminés préalablement. Il est alors possible d'éduquer les membres sur le thème qu'ils auront à considérer. Cela est encore faisable pour un petit nombre de thèmes prédéterminés (comme dans le cas de la Convention Constitutionnelle Irlandaise). En revanche, il paraît très difficile, très coûteux en temps et en ressources, de former une assemblée tirée au sort sur tout thème qu'elle déciderait elle-même de considérer. La méthode des forums délibératifs n'est donc pas appropriée pour des assemblées à compétence générale (au sens juridique du terme). Pour cette raison au moins, des assemblées tirées au sort ne sauraient être mises sur le même plan que des assemblées élues.

### 3. Des avis rendus après discussion et délibération

Les participants des forums délibératifs discutent et échangent des arguments sur la question traitée avant de rendre un avis. Il s'agit ici du trait central, et le mieux connu, de ces institutions.

Les mérites d'une conclusion atteinte après délibération ont fait l'objet de tant de travaux, et ont été étayés par de si puissants arguments qu'il serait inutile d'y revenir ici.

### 4. Des dispositifs consultatifs, non pas décisionnels.

Les types de forums délibératifs envisagés ici n'ont qu'un rôle consultatif. A l'issue du processus, les participants rendent un avis, soit unanime, soit, le plus souvent, pris à la majorité, qui n'a pas de valeur obligatoire. Cet avis est ensuite soumis, soit aux citoyens eux-mêmes, sous forme de référendum, soit aux assemblées représentatives, locales ou nationales. Les votes effectifs, directs ou indirects, conservent ainsi le monopole de la décision.

Certains partisans des forums délibératifs proposent que leur pouvoir soit accru et qu'ils aient un pouvoir décisionnel. L'idée n'est pas de substituer des

assemblées issues du sort à des assemblées élues, mais de partager à égalité le pouvoir de décision entre les deux types d'assemblées. Ces propositions sont compréhensibles. Lorsqu'on est sensible aux mérites d'une institution, il est assez naturel et intuitif de vouloir accroître son importance. Cette intuition, cependant, se heurte à de très puissantes objections. Nous avons déjà noté l'une d'elles. Mais il y en a une autre encore. Dans une démocratie, le pouvoir de décider, fût-il partagé, n'est pas seulement plus important que celui de rendre un avis. C'est une réalité à la fois plus précise et plus tranchante. La méthode de décision démocratique, celle qui confère à chacun un poids égal dans le résultat est le principe de majorité.<sup>12</sup> Dans une démocratie, le pouvoir de décider signifie donc que la position prise par la majorité oblige la minorité. Celle-ci se voit contrainte à mettre en oeuvre une décision dont elle ne voulait pas. Un tel pouvoir doit être soumis à des conditions claires et strictes.

On pourrait peut-être arguer qu'une assemblée issue du sort et sociologiquement représentative de la population déciderait, après la discussion d'arguments donnés, exactement de la même façon que l'ensemble des citoyens, s'ils avaient entendu les mêmes arguments. En ce cas, la majorité de l'assemblée tirée au sort aurait peut-être les mêmes titres à contraindre la minorité qu'une majorité issue du suffrage effectif (direct ou indirect). Mais cet argument n'est pas tenable. Pour qu'il soit valide, il faudrait supposer que les décisions prises par suffrage sont entièrement déterminées, sans reste, par les caractères sociaux stables des votants. Une telle supposition est irréaliste et contraire à l'observation. Même si les variables sociales influencent très largement les votes, elles ne les déterminent qu'en partie. Des facteurs circonstanciels, tels que le contexte dans lequel une décision est prise, ou le tour particulier que prend un débat, ont aussi manifestement un rôle. La décision majoritaire l'emporte souvent par des marges faibles qu'il importe de mesurer précisément et avec certitude. Cela est vrai en particulier des décisions controversées dans lesquelles, justement, la minorité contrainte est nombreuse. Il n'est donc pas justifié de confier à une assemblée tirée au sort, si représentative

---

<sup>12</sup> Sur le principe de majorité et ses justifications, voir *Raisons Politiques*, 53, février 2014. Numéro spécial dirigé par Philippe Urfalino : "Pourquoi décider à la majorité ?"

sociologiquement soit-elle, le même pouvoir de contraindre qu'à une décision émanant du suffrage.

La démocratie représentative est constitutivement un régime adaptable et souple. Le fait qu'elle ait pris plusieurs formes au cours du temps ne tient pas seulement aux circonstances extérieures. Plusieurs éléments centraux, présents dès l'origine lui permettent de se modifier sans se briser, ni devenir méconnaissable : les multiples sens du mot d'ordre de représentation, les multiples usages auxquels se prêtent l'élection, la caractère composite et ouvert du système institutionnel. La récente addition de forums délibératifs, et le succès qu'ils connaissent, montrent que cette capacité d'adaptation n'est pas épuisée.