

L'opposition entre représentation et participation est-elle bien formée ?

par Bruno BERNARDI

L'opposition entre représentation et participation est commune dans la pensée politique. Mais est-elle bien formée ? Pour Bruno Bernardi, il y a de fortes raisons d'en douter. L'histoire conceptuelle de la notion de représentation montre qu'on en a réduit la signification, abusivement réduite à la seule constitution de l'assemblée des représentants.

Le débat politique des dernières années a conféré une place centrale aux notions de démocratie représentative et de démocratie participative, qu'elles soient tenues pour deux modèles à distinguer, ou pour deux dimensions également nécessaires à la démocratie. Dans le premier cas, on voit s'opposer ceux qui considèrent que la représentation est essentiellement anti-démocratique, parce qu'elle dessaisit le *démos* de son pouvoir d'auto-institution, et ceux pour qui tout appel à la participation cache une volonté de délégitimer les pouvoirs institués et de substituer le pouvoir de minorités agissantes à la loi de la majorité. Ces deux positions radicales identifient la démocratie participative à la démocratie directe, conçue dans un cas comme un idéal, dans l'autre comme un repoussoir. Bien entendu, nombreux sont ceux qui soutiennent la nécessité d'associer représentation et participation. Dans ce second cas, pourtant, l'opposition ne disparaît pas ; elle ne fait que se déplacer : au lieu de se présenter comme une disjonction, elle prend la forme de subjections alternatives. Les uns considéreront que la représentation est le mode minimal d'exercice du pouvoir citoyen, par sa délégation.

Une forme précieuse (puisque en deçà, la démocratie disparaît) mais une forme faible de participation. Les autres verront dans la procédure participative un moyen d'information de ceux à qui est conféré le pouvoir de décider (ce serait la forme démocratique du conseil, à côté de celle du conseil d'expertise) et un moyen d'assurer le consentement aux décisions une fois prises. Un complément utile pour la représentation, mais auxiliaire et subordonné. On constate que ces positions sont, quant à leurs principes, adossées aux premières et tout aussi opposées. Chacune peut être nuancée, mais elles ne peuvent être cumulées : ce serait créer un système intenable de double légitimité. Mais cette dualité des principes n'empêche pas que leur mise en œuvre puisse passer par des procédures pratiquement similaires d'enquête et de débat public. C'est ce qui explique sans doute l'engouement récent pour les consultations participatives : leur ambiguïté même leur permet de constituer un espace privilégié pour le débat politique. Je ne situerai cependant pas mon propos par rapport à la typologie que je viens d'esquisser. Mon but n'est pas d'intervenir dans ce débat, mais de clarifier son cadre conceptuel. Pour cela, j'entends mettre en question l'identification commune de l'idée de représentation avec l'élection de représentants. En effet, j'en suis convaincu : la réduction de la problématique de la représentation démocratique à la question du gouvernement représentatif est un obstacle majeur pour qui veut comprendre la profonde reconfiguration de la sphère politique qui s'est opérée sous nos yeux. Il faut, au contraire, élargir notre concept politique de représentation.¹

Cependant, avant de m'engager dans cette voie, je voudrais faire deux observations sur le contexte dans lequel ce débat se développe.

Crise de la représentation ou reconfiguration de la sphère politique ?

La première portera sur l'idée si répandue de crise de la représentation politique. Le besoin de démocratie participative, entend-on dire de toute part, est la conséquence de la crise de la démocratie représentative que nous vivons. Une crise que l'on pourrait caractériser par une triple difficulté : celle des représentants élus à se faire reconnaître comme autorité légitime, celle, plus cruciale, de faire reconnaître leurs décisions comme obligeant ceux qu'ils sont supposés représenter, celle enfin, plus générale, à produire le

¹ La lecture de l'entretien entre Bernard Manin et Nadia Urbinati mené par Hélène Landemore n'a pu que me confirmer dans cette idée. Cf. « La démocratie représentative est-elle réellement démocratique ? », *La Vie des Idées*, <http://www.laviedesidees.fr/La-democratie-representative-est.html>.

sentiment d'appartenance à une communauté instituée. La procédure de la représentation électorale ne serait plus en mesure d'assurer la double fonction de la politique : la prise de décision collective et la production du consentement public. Les faits sont là : minorer cette crise ne rendrait pas service à la démocratie. Mais une objection ne peut manquer d'être soulevée concernant sa caractérisation : ce que l'on regrette comme n'étant plus a-t-il jamais existé ? En posant cette question je ne veux ni rappeler que la capacité de la démocratie de représentation à remplir, en droit et en fait, ces fonctions, a toujours été contestée, ni que son histoire est celle de ses crises. J'entends mettre en doute qu'une telle forme représentative ait jamais existé ou, plutôt, qu'aucun ordre politique ait jamais reposé sur la seule représentation. Je me limiterai au cas français. Lorsque les rédacteurs de la constitution de 1958 ont marqué en son centre la place des partis politiques (art. 4. titre I^{er}, *De la Souveraineté*), ils ne faisaient que reconnaître une réalité qui commence à prendre forme dès les débuts de la Révolution française. L'engagement partisan, dans sa double dimension idéologique et organisationnelle, a accompagné l'institution du gouvernement représentatif comme la forme de participation qui lui correspondait, son contrepoint ou son complémentaire. Les partis politiques se définissent alors par une triple fonction : 1° porter, comme le disait André Hauriou dans son manuel de droit constitutionnel (éd. de 1968), « une vision générale ou partielle de la société qu'il s'agit selon le cas de transformer ou de maintenir », 2° défendre et manifester cette vision dans l'espace public, 3° lui donner les moyens de son expression par la médiation représentative. Que la démocratie de partis, comme on a pu l'appeler, n'ait en large part été qu'une forme de gouvernement des notables n'empêche pas qu'elle ait pu être aussi une forme de participation. Les primaires américaines symbolisent cette réalité et ses limites. Il n'est pas paradoxal non plus d'affirmer que des partis contestant le modèle représentatif, et refusant de définir leur action dans ses formes, ont contribué à son efficacité en donnant pour toile de fond à l'élection des représentants un débat permanent sur les principes mêmes de l'ordre politique. Même les partis de notables inscrivent la participation *dans la représentation*. Même sous la modalité de la contestation radicale, l'engagement partisan donne sa place à la participation *à côté de la représentation*. Reconnaître le rôle historiquement joué dans la configuration de la sphère politique par cette forme éminemment *participative* qu'est l'engagement *partisan*, n'est-ce pas suggérer que, comme un train un autre, la crise de la représentation cacherait celle de la participation ? Et ne doit-il pas, dès lors, interroger l'opposition reçue entre les concepts de représentation et

participation ?

Ma deuxième observation, corollaire de la précédente, indiquera la même direction. L'émergence de la problématique de la société civile, dans les dernières décennies, paraît exprimer un puissant besoin de participation par son déplacement dans une autre sphère que la sphère politique, dévolue, quant à elle, à la représentation. Un peu comme si, selon le principe des vases communicants, la société civile relayait l'engagement partisan. C'est dans ces termes, par exemple, que Hillary Clinton, très influencée alors par Benjamin Barber, présentait les choses dans un discours prononcé à Davos en janvier 1998². S'adressant aux dirigeants économiques et politiques de la planète, elle les exhortait à appuyer le développement de la société civile parce que – disait-elle – à côté de la sphère économique où les individus sont soumis, comme producteurs et consommateurs, aux lois du marché, et à côté de la sphère politique, où est requis leur consentement aux décisions de leurs représentants politiques, il faut ménager un espace dans lequel ils puissent exercer leur capacité de librement s'associer : la société civile. Une sphère de la nécessité, une sphère du consentement, une sphère de la participation. Cette vision si bien pondérée, qui revient à faire de la société civile un supplément d'âme pour l'ordre social, ne manque pas de cohérence. Elle s'est largement répandue. Mais on doit lui objecter que les divers mouvements que l'on pense sous la catégorie de société civile n'aspirent pas seulement à agir *à côté* de la sphère politique, mais entendent aussi agir *sur* elle (cela est vérifiable dans le cadre des sociétés politiques particulières comme dans celui de la mondialisation). On retrouve d'ailleurs l'ambiguïté évoquée plus haut : le « Grenelle de l'environnement » en a été une illustration. Cette aspiration se reflète dans l'usage des locutions : « manifestations de la société civile » ou « représentants de la société civile ». On aurait tort de ne voir dans cette dernière expression, assurément énigmatique, que la recherche par les politiques d'un supplément de légitimité : elle désigne aussi l'aspiration de ceux qu'on appelle *acteurs de la société civile* à devenir des acteurs politiques. Je n'irai pas plus loin, pour l'instant, dans une réflexion qui m'occupe par ailleurs, mais je retiendrai que le retour contemporain de la problématique de la société civile semble moins correspondre à un épuisement de la sphère politique qu'à sa reconfiguration, et qu'il met en question l'opposition entre représentation et participation.

² Ce texte a été publié chez Desclée de Brower sous le titre *Civiliser le démocratie*, 1998, rééd. 2007.

Ces deux observations motivent l'entreprise de clarification conceptuelle que je voudrais esquisser maintenant. Pour lui donner forme, j'ai choisi de revenir sur la configuration historique qui a produit cette réduction : l'histoire conceptuelle est toujours une voie d'accès féconde en philosophie politique.

Le concept politique de représentation : un concept peau de chagrin ?

L'expression démocratie représentative s'est imposée, et on ne peut rien contre la force de l'usage. Mais on peut interroger ses implications. Dans un ouvrage incontournable, *Principes du gouvernement représentatif*³, Bernard Manin a montré que l'établissement du régime représentatif dans la modernité (au travers des trois révolutions, anglaise, américaine et française) ne s'était pas fait au nom de la démocratie, pour cette simple raison que la représentation lui est originellement étrangère. Je rappellerai brièvement son propos. Ce livre montre, pour commencer, que le principe de l'élection de représentants, implique, sous une quelconque modalité, un choix et donc l'établissement de distinctions entre les citoyens, une idée d'origine aristocratique qui s'oppose à celle, démocratique, selon laquelle tous ont égale compétence à prendre les décisions collectives. Une conception qui réclame soit la participation de chacun aux décisions du peuple assemblé, soit le tirage au sort comme mode de désignation de ceux qui auront à décider au nom de tous. Cette dernière procédure n'a jamais disparu – c'est le système des jurys – et Yves Sintomer vient de plaider pour sa nouvelle pertinence.

En tout cas, l'idée de démocratie représentative n'a pu s'imposer qu'à la faveur d'une requalification de l'idée de démocratie. Chez les anciens, celle-ci désignait une *forme de gouvernement* : est démocratique le gouvernement auquel tous participent. C'est encore ainsi que Rousseau la définit, dans la troisième partie du *Contrat social* du moins. Mais pour ceux qui se sont eux-mêmes proclamés « les modernes » (c'est-à-dire le courant central des trois grandes révolutions), la démocratie désigne le *principe de la société politique*, un principe corollaire de celui de l'autonomie morale : nul ne peut être obligé d'obéir qu'aux lois dont il peut être tenu pour un des auteurs. Dans cette nouvelle définition, l'égalité de vouloir se substitue à l'égalité de capacité de faire. La

³ B. Manin, *Principes du Gouvernement représentatif*, Calmann Lévy 1995, Flammarion, Champs, 1996.

représentation se présente alors comme la forme sous laquelle l'autonomie politique s'exerce, tous participant également au choix de ceux qui seront amenés, comme leurs représentants, à prendre les décisions et à les mettre en œuvre. Le gouvernement représentatif est donc une sorte de constitution mixte, observe Manin, entre démocratie et aristocratie ou, si l'on veut, entre égalitarisme et élitisme. On pourrait encore préciser que, dans l'idée de démocratie représentative, démocratie désigne le *principe*, et représentation la *forme* du gouvernement politique.

Mais on manquerait une articulation décisive si l'on omettait de signaler que le statut des représentants a donné lieu à un débat déterminant pour la définition du gouvernement représentatif. Dans des pages brèves mais denses, Manin montre comment, sous des modalités différentes chaque fois, dans le cadre des trois révolutions déjà évoquées, s'est posée la question de savoir si l'élection devait être comprise comme délégation du pouvoir de décision ou comme attribution d'un mandat. Dans les trois cas, la première conception s'est imposée, et les idées de mandat impératif et de révocabilité des représentants ont été rejetées. Des tentatives comme celle de la Commune de Paris n'ont à cet égard que la valeur du contre-exemple et s'inscrivent dans un horizon de pensée pour lequel la représentation est un pis-aller contre quoi il faut se garantir. Mais on pourrait également observer que la prévalence du modèle de la représentation délégation a rendu nécessaire au fonctionnement de la démocratie moderne tout un ensemble d'instances d'équilibrage que Pierre Rosanvallon vient de décrire sous le concept de contre-démocratie⁴. La démocratie moderne, montre-t-il, repose sur deux principes dont l'un est celui de la délégation de pouvoir à des représentants, et l'autre l'exercice d'un pouvoir social de surveillance et de contrôle, de sanction et d'empêchement, de judiciarisation même du politique. Manin avait déjà marqué la place de cette contre-démocratie en insistant sur ce qu'il appelle la « liberté de l'opinion » dans les trois figures historiques du gouvernement parlementaire, de la démocratie de partis, et de la démocratie de public.

Mon propos n'est en aucune façon de contester ces analyses : on peut y rattacher ce que j'ai dit de l'engagement partisan, et je crois qu'on pourrait aussi les prolonger en montrant que la société civile pourrait bien désigner aujourd'hui le champ dans lequel

⁴ P. Rosanvallon, *La contre-démocratie : La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

cette liberté de l'opinion tend à s'exercer et cette contre-démocratie à s'organiser. Mais je voudrais avant tout suggérer que le cadre conceptuel dans lequel cette réalité est pensée souffre d'avoir avalisé le rétrécissement de la problématique de la représentation à la seule procédure d'élection des représentants. Je tenterai de montrer le gain qu'il y aurait, au contraire, à l'élargir.

Lorsque l'on évoque le rejet du mandat impératif (dès l'été 1789) on souligne communément que celui-ci était rendu nécessaire par le changement radical du statut politique et par conséquent juridique de la représentation dont les constituants étaient porteurs. La fonction des Etats Généraux, dans la France d'ancien régime (ils sont réunis pour la première fois en 1302), n'était pas de l'ordre de la décision mais de celui du conseil : le roi demandait à son peuple, réuni par baillages dans ses divers ordres (je me permets une simplification dont Necker lui-même use dans son rapport de janvier 1788 sur la convocation des États), de lui donner son sentiment sur des décisions que lui seul, en dernière instance, allait prendre. Accessoirement, il attendait l'expression d'un consentement à ses décisions, en particulier en matière d'imposition. À cette fonction d'expression et de conseil se rattachait la rédaction, devenue traditionnelle dès la fin du XIV^e, de *cahiers de doléances* exprimant les préoccupations des sujets et dont les députés des trois ordres étaient les porteurs mandatés. C'est cette procédure qu'avait investie, dans des conditions historiques toutes nouvelles, l'extraordinaire mouvement d'opinion dont la préparation des États de 1789 fut l'occasion. Mais en se transformant en assemblée *nationale* puis *constituante*, les députés aux États de 1789 s'arrogeant un pouvoir de décision auquel leurs prédécesseurs n'avaient que très vaguement aspiré (des velléités qui expliquent en partie l'interruption des États depuis 1614). Ce passage du conseil à la décision impliquait à leurs yeux que, pour pouvoir trancher, ils jouissent collectivement du pouvoir de délibérer. Il fallait donc repenser leur statut de représentants. Aussi bien, contre un Pétion qui affirmait : « Les citoyens sont des commettants. Les membres du corps législatif sont des mandataires. Nous ne voyons aucune différence entre ces mandataires et des mandataires ordinaires »⁵, l'immense majorité partageait les vues de Talleyrand. Celui-ci affirmait que le député était « l'homme que le baillage charge de vouloir en son nom [...] après avoir mûrement délibéré et comparé entre eux tous les motifs des différents baillages », et il précisait

⁵ Arch. parlem. 1ere série, t. VIII, p. 582, cité par M. T. Axente, *La Nature Juridique de la Représentation Populaire Vue sous l'angle des rapports entre électeurs et élus*, Paris : Maurice Lavigne, 1940 p. 33.

que sa fonction n'était pas de transmettre le point de vue de ses commettants mais de délibérer en leur nom. La liberté de délibérer et décider, insiste-t-il, est « ce qui constitue les députés véritablement représentants »⁶. Il est inutile d'insister sur la radicalité d'un geste par lequel la « représentation nationale » s'instituait titulaire de la souveraineté au nom de la nation entière. C'est le cœur même de l'acte révolutionnaire de 89. Dans un même mouvement, dont on sait que Sieyès est le théoricien, un double transfert de souveraineté était opéré : du roi à la nation et de la nation à l'assemblée de ses représentants. Le premier transfert ouvre l'espace commun dont la République est le titre (bien qu'il faille attendre 1792 pour que le nom en soit adopté), le second est source du grand différend entre ceux pour qui le peuple accède par ses représentants à l'existence politique et ceux pour qui l'élection de représentants est un dessaisissement par le représenté de son pouvoir de délibérer. L'opposition entre participation et représentation s'inscrit, on l'a vu, dans son prolongement.

Tout ceci, bien que largement connu, devait être rappelé. Mais je voudrais, me plaçant en amont de ce débat, montrer que ce tournant historique a eu pour corollaire une réduction en compréhension du concept politique de représentation, ramené à cette unique dimension : la constitution de l'assemblée des représentants en sujet de la délibération et de la décision. C'est à mettre en évidence quelles sont les dimensions de la représentation qui ont par là même été occultées que je m'emploierai. J'insiste sur ce déplacement de perspective : le fait de reconnaître une pertinence conceptuelle aux remarques qui vont suivre n'implique nullement d'avaliser la fonction argumentative que leur ont attribué des pensées politiques qui récusent le gouvernement représentatif, qu'il soit opposé à la démocratie ou assimilé à elle. Cette précision est d'autant plus nécessaire que l'on peut constater aujourd'hui, chez plus d'un philosophe du politique, la confusion de ces deux registres, corollaire d'une étrange et préoccupante fascination pour la tradition contre-révolutionnaire des XIX^e et XX^e siècles.

Le modèle de la représentation dont étaient porteurs les États généraux d'ancien régime renvoyait au contraste entre, d'une part, l'extrême diversité des composantes du royaume (rattachées à la couronne à des époques et sous des modalités infiniment variables) et, surtout, la multiplicité de statut des sujets (non seulement entre les trois

⁶ *Ibid*, p. 201, cité par P. Brunet, *Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'Etat* ; préface de Michel Troper, Bruylant, 2004, p. 102.

ordres issus de la féodalité mais à l'intérieur de ces ordres eux-mêmes) et, d'autre part, le principe d'unité représenté par la monarchie. Ce contraste est le cadre général dans lequel on peut comprendre comment le XVII^e siècle fut à la fois celui des frondes et de l'affirmation de l'absolutisme. Cette dualité était porteuse de l'opposition entre la représentation, entendue comme expression de la diversité de fait des hommes et des situations, et la décision, dépendant de la volonté du prince qui, faisant loi, était – et elle seule – principe d'unité. Le peuple s'exprime ; le roi décide. Avec la rupture révolutionnaire, la loi devenant la volonté générale de la nation, le légicentrisme des juristes qui avait longtemps fait cause commune avec la monarchie trouve un nouveau terrain pour s'affirmer. La fonction des représentants passe de l'expression à la décision, ils ne se définissent plus par la diversité de leurs mandants mais par l'unité de leur mandat. C'est ainsi que s'est imposée, contre l'idée de représentants ancrés dans la particularité de leurs ordres et de leurs baillages, celle de représentants de la nation entière, affranchis par la grâce de leur élection de la particularité dont ils étaient issus.

Ce refus de ce qu'on a pu appeler la représentation-miroir n'est pas propre au modèle français : il a prévalu également aux Etats-Unis. Que cette transformation ne soit pas allée de soi, c'est ce qu'on peut voir, notamment, dans l'opposition entre girondins et montagnards et dans les conflits autour du fédéralisme. On aurait d'ailleurs tort de ne voir dans ce bouleversement que le passage d'une *société d'états*, dans laquelle un homme était et valait ce que son statut (noblesse, roture etc.) faisait de lui, au triomphe du principe jus naturaliste de l'unité de nature des hommes et de l'égalité de droit qu'elle implique. Ou plutôt, il faut reconnaître que l'affirmation de ce principe s'est historiquement faite au prix d'un effacement de la représentation comme expression des particularités devant l'exigence d'universalité. C'est en large part contre la justesse de cette conséquence, et contre la compréhension abstraite de l'universel qui la sous-tend, que se forme la théorie hégélienne de la représentation⁷. C'est encore dans cette perspective que s'inscrit la dénonciation par Marx de l'illusion qui consiste à croire que le mécanisme du gouvernement représentatif peut effacer l'opposition constitutive des classes sociales. On trouverait également chez Tocqueville, sous une autre modalité, la claire conscience d'un appauvrissement de la relation de représentation, et l'idée qu'une autre transformation en était possible (voir par exemple,

⁷ J.-F. Kervégan, « Souveraineté et représentation chez Hegel », in *La représentation et ses crises*, Coten, Damien, Tosel éd., 2001.

l'appendice sur les États du Languedoc qui conclut *L'ancien régime et la révolution*).

On peut donc observer qu'un même constat est partagé par des pensées qui d'ailleurs l'inscrivent dans des horizons politiques très hétérogènes : le concept de la représentation porté par le modèle du gouvernement représentatif efface, ou plutôt occulte, dans le représentant, la particularité du représenté, et cet effacement a pour effet majeur de séparer spéculativement le politique du social. Le modèle repoussoir de la représentation-miroir (dénommée ainsi parce qu'elle consisterait à faire du représentant le reflet passif, mimétique, et impossible par hypothèse, de la diversité sociale) devrait donc se voir reconnu aussi, sur un autre plan, une fonction critique : il met en évidence l'effacement de la dimension expressive de la représentation par le gouvernement représentatif.

Un second effet, tout aussi dirimant, découle de redéfinition de la représentation dont la formulation de Talleyrand est emblématique. Faire de l'assemblée des représentants le lieu de la délibération politique revient inévitablement à dire que celle-ci, et *a fortiori* la décision qui la conclut, ne se font pas en amont mais en aval de l'élection. L'élection se voit conférer le rôle d'un séparateur entre *l'expression des opinions*, qui se fait au travers du choix des représentants, et la procédure de *délibération décisive*, le débat contradictoire entre les opinions, qui se fait au sein de l'assemblée. L'opinion s'exprime ; les représentants délibèrent. Ce modèle rend compte assez exactement de ce qui s'est historiquement défini comme démocratie parlementaire.

On pourrait bien entendu objecter que l'expression des opinions ne se fait pas sans débat ni confrontation : le rôle joué pendant une très longue période par la presse d'opinion, celui également des débats partisans, en sont des preuves manifestes. Mais cette objection ne fait que mieux ressortir que le débat démocratique et la délibération politique sont ainsi dissociés. Or cette dissociation a un effet doublement déterminant pour la nature même de la discussion. Le débat des représentants entre eux, en aval de leur élection, est un débat structuré par la prise de décision (l'acte législatif), qui en est l'objet propre, et par l'horizon immédiatement présent de son application. L'affrontement des opinions qui préside à l'élection des représentants, en amont, est par là même éloigné, au contraire, de la nécessité de prendre en compte les conditions de

leur mise en œuvre. Pour conjuguer une distinction wébérienne et une notion habermassienne, une dissociation de deux éthiques de la discussion en découle : le débat qui préside à la représentation se fera selon une éthique de conviction, celui qui se déroule entre les représentants selon une éthique conséquentialiste. Ce clivage ne peut que produire, d'une part, un effet de déréalisation du débat public qui prépare l'élection et, de l'autre, nourrir le sentiment que les représentants, une fois élus, raisonnent sur d'autres principes que ceux au nom desquels ils ont été choisis.

Cette scission entre représentation et délibération a ainsi des conséquences ravageuses pour la démocratie représentative. Loin de les limiter, la phase actuelle de ce qu'on appelle la démocratie d'opinion ne fait que les exacerber en polarisant d'un côté l'opinion sous le régime dominant des affects, et de l'autre ce qu'on appelle la gouvernance sous la rationalité purement instrumentale de l'expertise. On est en droit de penser que, pour une part au moins, le déficit de rationalité du débat public et le déficit de sens de la délibération politique que l'on s'entend à regretter conjointement sont, l'un comme l'autre, structurellement inscrits dans la forme du gouvernement représentatif en ce qu'il sépare la représentation de la délibération. Dans cette perspective, il est important de noter que l'opposition établie par Schmitt entre parlementarisme et démocratie est également dépendante de cette même disjonction : son peuple ne délibère pas, il acclame, et sa démocratie est en fait un césarisme. Rien en soi d'étonnant, sinon que cette conception de la démocratie renvoie au même concept de la représentation que celui du gouvernement représentatif auquel il prétend s'opposer. Séparer la représentation de la délibération, s'est inévitablement définir le peuple par des affects, en faire la « grosse bête » dont parle Platon.

Le propos de Pétion cité plus haut sera la source de mon troisième constat. On dit communément que le mandat des membres des anciens états généraux était conçu sur le modèle du mandat de droit civil hérité du droit romain et que les constituants ont dû inventer une nouvelle notion, politique, du mandat de représentation – le mérite en revenant à Sieyès. Les Romains en effet, répète-t-on après Montesquieu et Rousseau⁸, ne connaissaient pas l'idée des représentants politiques. Ils ne connaissaient que le mandat de droit civil dont parle Pétion, par lequel un sujet de droit peut être représenté

⁸ *Esprit des Lois*, XI, 8 ; *Contrat Social*, III, 14-15.

en justice lorsqu'il est dans l'incapacité d'agir par lui-même. La première idée est globalement exacte, bien que le bas empire ait connu des formes de représentation proches des « états » médiévaux⁹. La seconde idée souffre d'une simplification très préjudiciable à la compréhension de l'histoire du concept de représentation. Le droit romain traite en effet de façon particulière, en droit privé, les collectivités de droit public (collèges, municipales etc.) et certaines des collectivités de droit privé que sont les *societates*, notamment les sociétés de publicains¹⁰. La personnalité morale leur est reconnue pour qu'elles puissent agir et se défendre en justice. Cette structure acquiert une importance toute nouvelle dans la période médiévale. D'abord parce qu'elle permet de penser le statut des communautés ecclésiastiques et occupera plus tard une place centrale dans le mouvement conciliateur. Ensuite parce que certaines cités, en Italie notamment, vont s'autoriser elles-mêmes à se comporter en sujets de droit, faisant de l'acte de se donner des représentants l'affirmation de leur souveraineté. L'attribution à certaines communautés de *franchises* enfin contribue à faire passer la relation de représentation du registre juridique à celui de la politique. Avoir des représentants est en soi seul un privilège.

Dans ce contexte, la catégorie de représentation change d'objet et de structure : alors que le syndic des *universitates* antiques tenait ses pouvoirs de l'autorisation légale qu'il recevait, « le mandataire d'une communauté médiévale – selon les mots de Michaud-Quantin – tient les siens essentiellement de la désignation dont il a fait l'objet, *le droit n'intervient à son égard que pour lui permettre d'exercer ses fonctions, mais le lien qui l'attache à ses mandants est constitué par la volonté que ceux-ci ont manifestée* »¹¹. Ainsi, la pensée médiévale était porteuse non d'un mais de deux concepts de la représentation. Le premier concept est structuré par le mandat donné par un sujet à un *procureur* de représenter ses droits ; par le second, en faisant reconnaître ses représentants, ses *syndics*, une collectivité se fait elle-même reconnaître comme un sujet collectif doté d'une volonté propre. L'histoire des états généraux montre qu'ils y sont tous les deux à l'œuvre (les seigneurs ont des procureurs, les communautés des syndics) et qu'ils se contaminent (par la volonté royale, l'élection gagne aussi les ordres

⁹ Chr. Bruschi, « Représentation et représentativité dans l'antiquité romaine tardive », *Le concept de représentation dans la pensée politique*, PU d'Aix-Marseille, 2003.

¹⁰ Claude Nicolet, *Censeurs et publicains*, Fayard, 2000.

¹¹ Pierre Michaud-Quantin, *Universitas, expressions du mouvement communautaire dans le Moyen Âge latin*, Vrin, 1970, p. 309. Je souligne.

supérieurs). La distinction faite par Guillaume de Saint-Amour à propos de l'université de Paris, montre, elle, une claire conscience de deux modèles distincts de la communauté (l'*universitas* et la *societas*) qui renvoient l'un au représentant autorisé, l'autre à une association représentative¹².

La distinction du procureur et du syndic, déplacée sur le terrain politique, porte en elle la possibilité d'une figure de la représentation substantiellement distincte du modèle hobbesien qui, précisément, rabat le syndic sous le procureur et le mandat de droit public sous la relation de droit privé. Sans qu'il me soit possible de développer cette idée ici, je crois possible de montrer que, des cités italiennes en passant par Althusius et jusqu'à Sidney, court un modèle alternatif de la souveraineté, comme souveraineté d'association, occultée par la prévalence pratique de la souveraineté monarchique et la prévalence théorique de Hobbes, l'une et l'autre consacrées par la théorie française de la souveraineté nationale. La caractéristique fondamentale de ce courant de pensée spécifique est que le pouvoir de représentation ne s'y épuise pas dans l'élection de représentants mais, inversement, que le pouvoir des représentants procède du pouvoir collectif de représentation dont il tient toute sa substance. Cette dimension de la représentation comme auto-institution est occultée dans la tradition républicaine française (plus nourrie de Bodin et de Hobbes que des républicains italiens ou de Sidney) : la nation n'y est pas pensée sur le mode de l'association mais de la volonté souveraine monarchique.

Pour aborder une quatrième et dernière dimension de la représentation politique, je partirai d'un emploi du terme dans la langue politique du XVIII^e qui me semble avoir une importance plus grande qu'on ne lui accorde communément. Depuis le XVI^e, Genève était constituée en République. La souveraineté y revenait en droit au Conseil général, c'est-à-dire à l'ensemble des *Citoyens et Bourgeois*. Mais les conseils restreints et les syndics, ne cessaient de la tirer à eux et, leurs membres étant choisis dans un nombre réduit de familles, Genève était devenue, selon le mot de Burlamaqui, une aristo-démocratie. Cet écart nourrit, au XVII^e et surtout aux XVIII^e, la protestation des citoyens contre ces usurpations de souveraineté. Or, à l'usage des termes anciens de *remontrance* et *doléance*, on observe la substitution de celui de *représentation*. Le droit

¹² Michaud-Quantin, p. 69.

de représentation (déjà formalisé en 1707) est rappelé et fixé par le *Règlement de l'illustre médiation* (1738) qui consacre (art. VII) la possibilité pour les citoyens de porter par des pétitions collectives (cette détermination est essentielle) des *représentations* devant le premier syndic ou le procureur de la Ville. Les représentations des citoyens jouèrent un rôle majeur dans les crises politiques successives que connaît Genève, particulièrement au cours de l'affaire Rousseau.

Or le choix de ce terme est très riche de sens. La notion de doléance supposait un rapport de l'inférieur au supérieur, celle de représentation induit au contraire un pouvoir de blâmer dans celui qui la porte. Or celui qui peut blâmer décide de ce qui est légitime ou ne l'est pas. Cette idée était particulièrement chère aux *représentants* : ils y voyaient un moyen, alors que les réunions du Conseil Général étaient de plus en plus rares et vidées de tout pouvoir réel de décision, de se rendre de nouveau présents, de revenir au cœur de la souveraineté dont ils étaient dessaisis. Ce qui m'importe ici, c'est que la notion de représentation se voit conférée une fonction de rappel : dans un horizon démocratique, le peuple souverain ne saurait jamais disparaître derrière ceux à qui il a confié par l'élection, d'une autre façon, le droit de le représenter. Pour le dire d'une autre manière, il y a là l'affirmation que la représentation démocratique exclut l'effacement des représentés par les représentants. On pourrait parler de la représentation prise en ce sens comme d'une sur-présence. Loin de n'avoir de valeur qu'anecdotique et historique, cette remarque fait signe vers une dimension cruciale de la problématique de la représentation démocratique. Un travail réalisé il y a un an mais non encore publié sur le statut des manifestations politiques m'a conduit dans une direction parallèle. Le droit de manifestation est unanimement reconnu comme un droit politique fondamental, constitutif du droit d'expression de leur opinion par les citoyens. Or, ce droit n'apparaît nulle part dans le droit positif, la manifestation y relève du régime de la simple tolérance. C'est ce qu'on appelle un droit innommé. Lorsque l'on cherche à comprendre cette anomalie, on tombe sur la difficulté suivante : le fondement juridique du droit d'expression renvoie à l'expression du droit personnel de dire et faire connaître son opinion personnelle. Or le propre de la manifestation est de mettre en œuvre une démarche collective et pour cela directement politique. De plus, parce qu'elle s'inscrit dans l'espace public et en fait un usage dont la légitimité se fonde sur les droits mêmes de la citoyenneté, des droits constitutifs de la légitimité des représentants et non constitués par eux, la pratique manifestante implique que le mécanisme représentatif ne

peut épuiser ni absorber la représentation démocratique. Reconnaître ce principe ne va pas de soi, comme en atteste que la reconnaissance du droit de manifestation soit si souvent et contradictoirement contrebalancée par le refus d'y voir une forme légitime de l'action politique. Cet exemple est loin d'être isolé. Bien des formes de ce que Rosanvallon appelle contre-démocratie impliquent de la même façon que la représentation démocratique déborde et enveloppe, en droit et en fait, la forme spécifique qu'en est l'élection de représentants.

Les remarques précédentes me semblent conduire à ces deux constatations corrélées : 1° Réduire le concept de la représentation politique à la seule dimension de la représentation électorale, c'est l'amputer de ses autres dimensions que je qualifierais à titre seulement mnémotechnique de dimensions expressive, délibérative, auto-instituante et sur-présentative, 2° Cette réduction semble s'être particulièrement accusée dans la tradition républicaine française, du fait que la représentation nationale se soit historiquement constituée en héritière de la souveraineté monarchique. Mais quels usages pouvons-nous faire de ces observations ? Deux voies principales me semblent se présenter. La première relèverait plutôt de l'analyse historique. On pourrait montrer que l'histoire politique des deux derniers siècles est marquée par deux grandes tendances, dont l'une consiste à concéder une place à ces dimensions orphelines en dehors et à côté des institutions du gouvernement représentatif, l'autre à tenter de les réintroduire comme des correctifs apportés aux principes de la représentation électorale. Par exemple, concernant ce que j'ai appelé la dimension expressive, la reconnaissance de la représentation syndicale, ou la création dans les institutions de la V^e République d'un Conseil économique et social, seraient des exemples de compléments de la représentation politique. Les formes très particulières qui régissent l'élection du Sénat ou les récentes règles concernant la parité relèveraient quant à elles de corrections du principe de représentation. Concernant les fonctions que j'ai qualifiées de délibérative et sur-présentative, la place impartie aux partis politiques pourrait être aussi analysée suivant cette double grille de lecture. De façon plus générale, l'ensemble des dispositifs que Rosanvallon étudie sous le nom de contre-démocratie pourrait sans doute être compris comme des modalités sous lesquelles, comme le retour du refoulé, sont pris en compte toutes les dimensions de la problématique de la représentation laissées pour compte par le gouvernement représentatif.

La démocratie requiert un concept élargi de la représentation

Mais, précisément, ce dernier constat me paraît indiquer une seconde voie dans laquelle prolonger la réflexion. Que l'on affirme que la seule forme légitime du gouvernement démocratique est le gouvernement représentatif, que l'on soutienne au contraire que la participation directe au pouvoir de décision est exigée par la démocratie, ou que l'on envisage la complémentarité d'une démocratie représentative et d'une contre-démocratie participative, on se réfère toujours à un concept de la représentation informé par, et par conséquent rétréci à la seule dimension que lui donne la technique du gouvernement représentatif. L'effacement de la dimension d'expression porte en elle l'occultation du social par le politique, l'effacement de la dimension délibérative reconduit l'opinion publique à l'affect et à l'*acclamatio*, l'effacement de la dimension auto-instituante fait disparaître tout sujet collectif, l'effacement de la dimension sur-présentative résorbe le constituant dans le constitué. N'y aurait-il pas lieu au contraire de penser que la problématique démocratique de la représentation exige que l'on en ait une compréhension élargie aux quatre dimensions que j'ai tenté de caractériser ?

Peut-il y avoir une pensée démocratique qui ne prenne en compte la double dimension sociale et politique du *démos* et qui, au lieu de concevoir la sphère du politique comme celle dans laquelle les rapports sociaux sont occultés, la constitue comme celle dans laquelle les effets politiques de la structuration sociale sont considérés sous l'exigence d'égalité ?

Peut-il y avoir une pensée démocratique sans articulation de la délibération et de la décision, prenant en compte à la fois le fait que c'est la participation de tous à la délibération commune qui fait la légitimité des décisions qui en découlent, et que c'est dans l'espace même de la délibération que peut se former une opinion publique constituée sous une rationalité obéissant à la fois à une éthique de conviction et une éthique conséquentialiste ?

Peut-il y avoir une pensée démocratique qui ne soit fondée sur la reconnaissance de la capacité et de la compétence collective à s'auto-instaurer et ne se mette en œuvre

en tablant sur l'intervention de chacun dans l'exercice de cette capacité et de cette compétence ?

Poser ces questions ne donne sans doute pas, clé en main, les réponses qu'elles réclament, mais ne se limite pas pour autant au rappel d'un idéal intemporel de la démocratie : l'identification, derrière nous, dans l'histoire de la modernité, d'une autre voie que celle que le gouvernement représentatif a suivie, le discernement, devant nous, d'un vaste mouvement de reconfiguration de la sphère politique dont l'émergence de la problématique de la société civile paraît être le titre, pourraient bien tracer les contours d'une pensée politique démocratique renouvelée. C'est à clarifier le cadre conceptuel dans lequel une telle recherche serait possible que je me suis essayé.

Texte paru dans laviedesidees.fr, le 7 avril 2008

© laviedesidees.fr