

Principes du gouvernement représentatif (Flammarion, 1996)

de Bernard Manin

Note de lecture par Isabelle Agier-Cabannes

Le gouvernement représentatif, encore appelé régime parlementaire, a émergé par opposition à la démocratie antique. Il se caractérise dès l'origine par un élitisme marqué, mais s'est démocratisé au cours de l'histoire pour apparaître comme un régime mixte. Ces mutations actuelles reflètent la permanence de son ambiguïté constitutive mais aussi sa remarquable stabilité. Mais la forme et le rôle des partis restent en suspens au regard des évolutions futures.

« Les démocraties contemporaines sont issues d'une forme de gouvernement que ses fondateurs opposaient à la démocratie. ». Tel est l'apparent paradoxe que B. Manin énonce dès la première phrase de son ouvrage intitulé *Principes du gouvernement représentatif*. En effet, ce type de gouvernement, que l'usage nomme désormais « démocratie représentative », issu des trois révolutions modernes, les révolutions anglaise, américaine et française, et qui se caractérise par l'attribution du pouvoir le plus éminent à un Parlement élu, s'est d'abord défini par opposition à la démocratie, conçue sur le modèle de la démocratie athénienne, définie par le rôle majeur de l'Assemblée du peuple et la place réduite de l'élection dans la désignation des responsabilités au sein de la Cité. Plus tardivement, la distinction entre démocratie « directe » et « indirecte » permettra – bien que de manière relativement imprécise – de dénommer « démocratie » le gouvernement représentatif, qui

s'apparente pour ses fondateurs, Madison aux États-Unis, Siéyès en France, à une forme d'aristocratie élective.

Les régimes représentatifs se fondent, dès l'origine, sur quatre principes :

- 1- Les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers
- 2- Les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs.
- 3- Les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants.
- 4- Les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion.

L'ouvrage retrace la genèse de la démocratie représentative en montrant notamment le rôle capital du principe de l'élection, qui implique pour les citoyens de consentir au pouvoir plutôt que d'y accéder, la définition progressive d'un « profil » des élus, qui aboutit à la constitution d'une « aristocratie démocratique », et enfin, l'apparition d'éléments de démocratisation du régime représentatif avec l'émergence du jugement public ainsi que la structuration des rapports de classe en démocratie des partis. Le gouvernement représentatif est, comme le démontre l'auteur, une forme de régime « mixte » combinant aristocratie et démocratie, ce qui explique sa durée et sa relative stabilité, mais également les mutations qu'il connaît aujourd'hui.

L'originalité de la démarche de Bernard Manin est de s'attacher, pour caractériser les différents types de régime, moins à l'identification de l'instance détentrice du pouvoir souverain – l'Assemblée du peuple à Athènes, le Parlement dans le régime représentatif – qu'au mode de désignation des gouvernants. C'est alors qu'apparaît le plus clairement l'opposition entre ces deux types de régime. Rappelant opportunément qu'un certain nombre de fonctions étaient électives dans la démocratie athénienne, l'auteur montre que le caractère proprement démocratique de ce régime est indissociable du principe de la désignation des gouvernants par tirage au sort. Ce mode de désignation a de quoi surprendre, et déjà, selon Xénophon, Socrate raillait ce principe au motif que l'on ne sélectionne pas ainsi un pilote, un architecte ou un joueur de flûte. Mais la démocratie athénienne comportait certains garde-fous : on ne tirait au sort que ceux qui se portaient candidats aux fonctions concernées, et ceux-ci savaient qu'ils auraient à rendre des comptes à leur sortie de mandat et que, en cours de mandat, n'importe quel citoyen pourrait déposer une accusation contre eux et demander

leur suspension... ce qui avait pour effet de dissuader ceux qui ne se sentaient pas capables d'assumer ces fonctions. Il n'est pas certain, à cet égard, que l'élection garantisse une meilleure « sélection » des gouvemants que le tirage au sort ainsi pratiqué. Ce dernier, dont l'origine semble être religieuse, était étroitement associé au principe de la rotation des charges, qui était le garant de la liberté des citoyens. Se référant à la démocratie, dont le principe de base est la liberté des citoyens, Aristote définissait de manière caractéristique cette liberté comme le fait de « commander et d'obéir tour à tour » (*Politique*, VI, 2). On comprend dès lors que la combinaison du tirage au sort et de la rotation des charges exprime, en réalité, une très profonde réticence à l'égard de l'éventuelle constitution d'une caste de politiques professionnels, qui serait contraire à la liberté des citoyens. Ces particularités des institutions athénienes – bien que l'on retrouve trace du tirage au sort dans les Républiques italiennes du Moyen Âge – s'explique précisément par la conception de la liberté des citoyens comme liberté « active », comme liberté de participation au gouvernement de la Cité.

À l'opposé, le recours à l'élection pour la désignation des gouvemants, issu des trois révolutions citées plus haut – bien que déjà pratiqué au Moyen Âge, également – résulte d'abord, historiquement, de la notion de consentement des citoyens à l'exercice du pouvoir. Il s'agit, classiquement, de l'abandon de la liberté naturelle des individus au bénéfice de l'instauration d'un pouvoir souverain. Cela ne signifie pas pour autant que tous les philosophes et théoriciens qui ont fait du consentement la clé de voûte de leur théorie de la souveraineté – l'école du droit naturel, de Grotius à Rousseau, en passant par Hobbes, Pufendorf et Locke – aient tous été des partisans ou des précurseurs du régime représentatif apparu à l'issue de ces révolutions. On sait par exemple que Rousseau était réticent à l'égard de la représentation et était resté proche de la démocratie antique... Les théoriciens révolutionnaires, Madison aux États-Unis, Siéyès en France, ont été en partie novateurs par rapport à leurs grands aînés. La nouveauté ne réside pas dans la représentation elle-même (ainsi, Hobbes avait clairement défini le souverain, homme ou assemblée, comme le représentant du corps politique), mais, d'une part, dans l'indissociabilité des principes de représentation et d'élection, et, d'autre part, dans le caractère fortement inégalitaire et aristocratique conféré à l'élection elle-même.

À ce sujet, B. Manin n'hésite pas à parler de la constitution d'une « aristocratie démocratique ». On invoque souvent, à l'appui du

gouvernement représentatif, la taille des États, le manque de loisirs des citoyens, et les difficultés pratiques qu'impliquerait une démocratie dite « directe ». L'auteur a le mérite de démontrer que telles ne sont pas les raisons fondamentales du choix du régime représentatif plutôt que celui de la démocratie à l'antique. Aristote, Montesquieu ou Rousseau affirmaient déjà que les élections étaient fondamentalement aristocratiques. Et surtout, ils considéraient que ce caractère aristocratique, loin d'être lié aux contingences de l'élection, résultait de la nature même de l'élection. Comme l'exprime B. Manin « les électeurs, s'ils doivent élire un candidat, doivent le juger comme supérieur eu égard à la qualité ou l'ensemble de qualités qu'ils estiment politiquement pertinentes ». Ceci implique l'apparition de préférences de personnes dans une dynamique de choix comportant des contraintes cognitives liées au coût de transmission de l'information sur laquelle nous ne reviendrons pas. En résumé, les électeurs ne peuvent choisir que des individus :

- 1- possédant un trait distinctif,
- 2- qui est jugé favorablement,
- 3- qui fournit un critère de sélection politique.

On perçoit aisément que la question essentielle qui se pose dans le régime représentatif est celui du type d'*« excellence »* que doit revêtir le candidat à l'élection, étant entendu qu'il doit nécessairement exceller par quelque qualité distinctive. C'est la question du choix de l'*« aristocratie »* ou de l'élite qui doit nous gouverner.

Tels sont les traits, fortement marqués du caractère aristocratique de ce gouvernement. Il nous reste à examiner les contrepoids démocratiques qui confèrent à ce type de régime son visage caractéristique et qui permettent de parler, sans abus de langage, de *« démocratie représentative »*. L'on sait que le gouvernement représentatif a exclu, non sans débat, le mandat impératif et la révocabilité des élus : dès lors, ceux-ci sont devenus bénéficiaires d'une marge d'indépendance par rapport aux électeurs. Toutefois, ce principe essentiel est tempéré, dans la pratique, par les effets combinés de la liberté de l'opinion publique et du caractère réitératif de l'élection. Contrairement à la vision libérale des libertés, la liberté d'opinion n'est pas seulement une liberté « négative » (ne pas être empêché de), mais un moyen d'action réel des citoyens sur les gouvernements. De cette liberté découlent d'ailleurs les libertés de manifestation, de pétition, ainsi que la pratique moderne des sondages d'opinions, dont on connaît l'impact, surtout en situation de crise, sur les décisions des gouvernants. Tous ces éléments concourent à relativiser la portée de l'indépendance des représentants par rapport aux

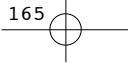
représentés. Contrairement au modèle hobbesien dans lequel le peuple ne devient une personne, un sujet politique, que dans et par la personne du représentant (individu ou assemblée), qui peut d'ailleurs interdire l'exercice des libertés, le gouvernement représentatif, dès lors qu'il garantit précisément la liberté d'opinion, donne au peuple une marge de manœuvre politique qui s'inscrit dans une distance, assumée de part et d'autre, entre lui-même et les gouvernants.

Le deuxième aspect de l'influence du peuple sur ses représentants élus réside dans la réitération, à intervalles réguliers, de l'élection. On sait que pour Grotius, Hobbes ou Pufendorf, le consentement des citoyens accordé d'une fois pour toutes suffit à fonder le gouvernement légitime. Le consentement donné par les citoyens dans le cadre du contrat social est absolu et irréversible, tandis que dans le régime représentatif il n'est que temporaire et, partant, conditionné par l'opinion que se forgent, au cours du temps, les citoyens au sujet de leurs représentants. Ces derniers, en conséquence, sont portés à « anticiper » ce que sera cette opinion et à tenir compte de cette anticipation dans leur action politique. Comme l'écrit B. Manin : « Le mécanisme central par lequel les gouvernés influencent les décisions des gouvernants est en réalité le suivant : des représentants soumis à réélection sont incités à *anticiper le jugement rétrospectif des électeurs sur la politique qu'ils mènent*. » La dimension rétrospective dans le comportement électoral effectif a, en effet, été démontrée par de nombreuses études, bien qu'elle ne constitue pas l'unique paramètre de ce comportement. Si l'on ajoute à cela le primat de la discussion et la règle de la majorité au sein de l'assemblée des représentants, on aboutit à la conclusion que « la démocratie représentative n'est pas un régime où la collectivité s'autogouverne, mais un système où tout ce qui tient au gouvernement est soumis au jugement public. ». C'est en ce sens qu'il peut être qualifié de démocratique.

Le modèle ainsi décrit de la démocratie représentative est aujourd'hui en crise et connaît de profondes mutations. Au cœur de cette évolution se situe la notion de parti, et plus particulièrement de parti de masse. La création des partis de masse semblait annoncer la « fin des notables » et la disparition de l'élitisme qui avait marqué le parlementarisme. Le parti de masse devait constituer un vecteur de la démocratisation du gouvernement représentatif, par son caractère de « classe » ainsi que par l'introduction de la pratique du « programme », censé structurer le débat public. Toutefois, il n'en fut rien, car le « parti de la classe ouvrière » permit très vite la constitution d'un autre type d'élite, fondée

sur le militantisme et le talent organisationnel. De même, les programmes détaillés que présentent les partis de masse qui se forment à la fin du XIXe siècle ont peu d'impact réel, les électeurs se déterminant par le sentiment d'appartenir à une communauté donnée. La marge d'indépendance des gouvernants semble également devoir être réduite par le lien qui unit l'élu au parti. « Le député social-démocrate, écrit par exemple Kautsky, n'est pas un homme libre – si durement que cela puisse sonner -, mais le simple mandaté de son parti ». Mais la recherche du compromis, rendue nécessaire, notamment, lorsque le mode de scrutin est proportionnel, conduit les partis à se mettre en situation de ne pas pouvoir réaliser tous leurs projets, et les élus à recouvrer la marge d'indépendance par rapport aux gouvernés inhérente au régime représentatif. C'est ainsi que les élus, conjointement à la direction du parti, déterminent le choix des priorités à mettre en avant dans l'action parlementaire. Tout se passe comme si la dimension aristocratique du régime perdurait malgré l'apparition du parti de masse qui avait vocation à la dépasser.

La « démocratie des partis » est aujourd'hui en pleine mutation, au bénéfice de ce que B. Manin appelle la « démocratie du public ». Celle-ci se caractérise par une personnalisation accrue du choix électoral et par l'importance des nouvelles formes d'*« offre électorale »*. Paradoxalement, cette personnalisation renoue, par-delà l'innovation qu'ont constitué les partis de masse, avec l'un des traits constitutifs du parlementarisme original: le caractère personnel de la relation représentative. Elle est favorisée par le développement des techniques de communication, ce qui fait dire à l'auteur que « l'âge des militants et des hommes d'appareil est passé », au bénéfice des « figures médiatiques ». C'est donc à la constitution d'une nouvelle élite que nous assistons, celle des experts en communication. Parallèlement, le « marché » politique voit son centre de gravité se déplacer de la demande, commandée par les caractéristiques sociales et culturelles de l'électorat, vers l'offre proposée par l'élite des communicants. Comme l'exprime l'auteur: « les électeurs semblent répondre au choix offert par les hommes politiques, plutôt qu'exprimer leur origine sociale et culturelle », ce qui explique notamment la grande volatilité des comportements électoraux constatée par des études récentes. Le candidat à l'élection est celui qui propose des axes de clivage – par définition simplificateurs – dans lesquels une partie plus ou moins importante des électeurs va se retrouver, ce qui lui confère une autonomie accrue par rapport à la « démocratie des partis ». Toutefois, ce retour à l'élitisme de la représentation est contrebalancé, par le biais de



la volatilité nouvelle de l'électorat, qui résulte notamment d'un meilleur niveau d'information grâce à la diversification des sources d'information disponibles : la césure droite-gauche, sans pour autant disparaître, n'est plus aussi déterminante qu'autrefois. Les électeurs « font leur marché » parmi les différentes offres électorales au gré de leurs préférences. Leur pouvoir est, en quelque sorte, celui du « consommateur » politique.

Ainsi, l'impression, maintes fois soulignée, d'une crise de la représentation, doit s'interpréter à l'aune de ces mutations. Si le gouvernement représentatif, originellement fortement teinté d'aristocratie, s'est démocratisé au cours du temps pour se transformer en un « régime mixte », cette évolution est le gage d'une stabilité à travers le temps et les crises successives qu'il a dû traverser. La crise contemporaine de la représentation, qui interroge fortement la « forme parti » dans sa pertinence et son développement futur, ne doit pas nous faire oublier qu'au fond, si ce sont bien des élites qui nous gouvernent, c'est bien au peuple, et à lui seul, de définir ce que doit être cette élite. Cette ambiguïté fondamentale du gouvernement représentatif, à la fois aristocratique et démocratique, est en définitive ce qui en fait non seulement un régime balancé ou équilibré, mais aussi susceptible d'évoluer dans le temps vers des formes inédites.

